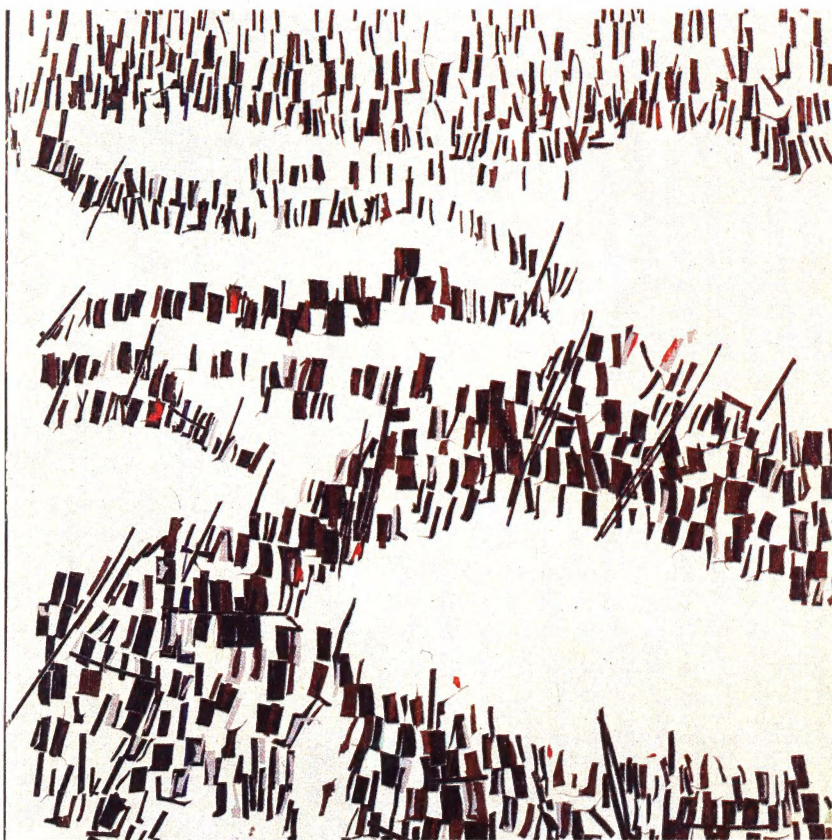


сб. 40) > 25
Б 33

БЕЖЕНЦЫ

ДИНАМИКА ПЕРЕМЕЩЕНИЙ



ДОКЛАД ДЛЯ НЕЗАВИСИМОЙ КОМИССИИ
ПО МЕЖДУНАРОДНЫМ ГУМАНИТАРНЫМ ВОПРОСАМ

Независимая комиссия по международным гуманитарным вопросам была создана в 1983 году вне рамок Организации Объединенных Наций. Она состоит из известных деятелей в гуманитарной области и лиц, имеющих большой опыт правительственной или международной деятельности, которые участвуют в работе в личном качестве, а не в качестве представителей правительств или международных организаций.

Комиссия призвана изучать конкретные гуманитарные вопросы, которые до настоящего времени должным образом не рассматривались, и определять возможности для более эффективной деятельности международного сообщества.

Состав Комиссии определяется на основе принципа справедливого географического распределения и насчитывает 29 членов.

Беженцы

~~5/хн-1328~~
12.08-578.

Исправление

В выходных данных вместо:

Отпечатано в тип. № 6 Госкомпечати СССР
109088, Москва, ул. Южнопортовая, 24

следует читать:

Отпечатано в тип. № 9 НПО "Всесоюзная книжная пата-
та" Госкомпечати СССР
109033, Москва, Волочаевская, 40

Тираж изготовлен в тип. № 6 Госкомпечати СССР
109088, Москва, ул. Южнопортовая, 24

Refugees:

The Dynamics of Displacement

*A Report for the Independent Commission on
International Humanitarian Issues*



Zed Books Ltd.
London and New Jersey

Беженцы

Динамика перемещений

*Доклад для Независимой комиссии
по международным гуманитарным вопросам*

МОСКВА

«МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОТНОШЕНИЯ»

1989

ББК 66.4(0)

БЗ⁸

Обложка художника Генри Айлса

На обложке фрагмент литографии
Вьера да Сильвы «Беженцы»

88135



Беженцы: динамика перемещений: Доклад для
БЗ9 Независимой комиссии по международным гума-
нитарным вопросам: Пер. с англ.— М.: Междунар.
отношения, 1989.— 208 с:

ISBN 5-7133-0262-8

Настоящий доклад основан на исследованиях, проведенных для Независи-
мой комиссии по международным гуманитарным вопросам (НКМГВ), и под-
готовлен под руководством ее Секретариата в сотрудничестве с Рабочей груп-
пой НКМГВ по беженцам и перемещенным лицам.

Для специалистов-международников, лекторов, пропагандистов и читате-
лей, интересующихся современными международными проблемами.

Б 0802000000—058 Информ. письмо
003(01)—89

ББК 66.4(0)

ISBN 5-7133-0262-8 (СССР)
ISBN 0-86232-696-6 (ООН)
ISBN 0-86232-697-4РбК (ООН)

- © Секретариат Независимой комис-
сии по международным гумани-
тарным вопросам, 1986
- © Перевод на русский язык изда-
тельства «Международные отно-
шения», 1989

Содержание

Предисловие сопредседателей	9
Предисловие к русскому изданию	13
От Редакционного комитета	17
Сокращения	20
Введение	21
Часть I. Беженцы	27
1. Беженцы: кризис, вызываемый массовыми перемещениями населения	29
2. Вынужденное бегство: беженцы в развивающихся странах	41
3. Непрошенные гости? Беженцы в промышленно развитых странах	57
4. Международное законодательство и организации	73
5. Возвращение на родину, дальнейшее переселение, проживание на новом месте: долгосрочные решения	92
Часть II. Перемещенные лица	109
6. Государства и контроль за перемещением населения	111

7. Козлы отпущения: феномен массовых высылков	127
8. Люди в роли пешек: программы перемещений и переселений	147
9. В поисках убежища: перемещенные лица в развивающихся странах	169
10. Предвидение и действия	189
Приложение: Информационная справка о Независимой комиссии по международным гуманитарным вопросам	202

Независимая комиссия по международным гуманитарным вопросам

Сопредседатели:

Садруддин Ага Хан (Иран)

Хасан Бен Талал
(Иордания)

Члены Комиссии:

Сусанна Аньелли

(Италия)

Паулу Эваристу Арнс,

заместитель Председателя

(Бразилия)

Талал ибн Абдель Азиз ас-

Сауд

(Саудовская
Аравия)

Мохаммед Беджауи

(Алжир)

Хенрик Беер, казначей

(Швеция)

Игорь Павлович Блищенко

(СССР)

Симона Вей

(Франция)

Пьер Грабер

(Швейцария)

Жу Синь

(Китай)

Манфред Ляхс

(Польша)

Роберт С. Макнамара

(США)

Мохаммед Мзали,

заместитель Председателя

(Тунис)

Лазар Мойсов

(Югославия)

Садако Огата,

заместитель Председателя

(Япония)

Дэвид Оуэн

(Соединенное
Королевство)

Виллибальд П. Пар,

заместитель Председателя

(Австрия)

Шридат С. Рампал

(Гайана)

Салим А. Салим

(Танзания)

Леопольд Седар Сенгор

(Сенегал)

Суджатмоко

(Индонезия)

Десмонд Туту

(ЮАР)

Э. Гоф Уитлем

(Австралия)

Айвен Л. Хед

(Канада)

М. Хидайятулла

(Индия)

Азиза Хусейн

(Египет)

Луис Эчеверрия Альварес

(Мексика)

Генеральный секретарь, член Комиссии ex-officio:

Зия Ризви (Пакистан)

Рабочая группа НКМГВ по беженцам и перемещенным лицам

В подготовке настоящего доклада участвовали следующие члены Независимой комиссии в личном качестве:

Садруддин Ага Хан	(Иран)
Лазар Мойсов	(Югославия)
Садако Огата	(Япония)
Дэвид Оуэн	(Соединенное Королевство)
Э. Гоф Уитлем	(Австралия)
М. Хидайятулла	(Индия)

Редакционный комитет:

Зия Ризви (координатор)	Джефффри Крисп (редактор)
Николас ван Хир (консультант)	Мартин Барбер (советник)

Предисловие

На телевизионных экранах и в газетных репортажах жизнь полна драматизма и сенсаций, и вместе с тем для многих миллионов людей — это нескончаемое однообразие бездеятельного дня и гнетущей ночи. Их жизнь представляет собой смесь страха, надежды и глубокой тоски по «дому». Конечно, многие из них встречают понимание, поддержку и защиту со стороны международного сообщества. Однако гораздо больше таких людей, которые этого не имеют.

В настоящем докладе речь идет не только о беженцах, покидающих родину в поисках убежища по причине преследований или вполне обоснованного страха стать объектом преследований. Доклад также касается ряда других категорий перемещенных лиц, бедственное положение которых — реальность, однако вопрос о них оказался за пределами действующих международных соглашений и вне внимания общественности. Кто же эти люди? Почему они оказались бездомными, и что можно для них сделать?

Прежде всего, естественно, речь идет о 13 млн. мужчин, женщин и детей во всех частях света, называемых «беженцами» в обычном смысле этого слова. Большинство из них находится в странах развивающегося мира. В отличие от предыдущих поколений беженцев, в большинстве своем они не имеют возможности обосноваться в какой-либо из промышленно развитых стран или вернуться в ближайшее время домой. Они будут оставаться в странах, экономические, экологические и политические ресурсы которых уже доведены до кри-

тического состояния. Опыт последних лет не дает оснований для оптимизма в отношении их будущего. Едва положение какой-либо группы беженцев начинает нормализовываться или стабилизироваться, как где-то начинается новый уход населения.

Международное сообщество пытается обеспечить большинству беженцев защиту и помощь, а также содействовать надежному решению стоящих перед ними проблем. Созданный для этого правовой механизм и соответствующие организации пользуются широкой финансовой помощью и поддержкой международной общественности. Однако в настоящее время трудность заключается в том, чтобы поспеть за происходящими в мире событиями.

Кроме того, возрастает число людей, покидающих свою родину, которых невозможно с юридической точки зрения признавать беженцами. С точки зрения международного права они не являются жертвами преследования. Это — жертвы засухи, голода, экологического кризиса или социально-экономического спада.

И в то же время существуют миллионы людей, которые ушли из своих родных мест, но не могут или не желают покинуть свою страну. На языке специалистов по проблемам беженцев они называются перемещенными лицами внутри страны и не могут рассчитывать на защиту и помощь, предоставляемую беженцам.

Все больше и больше людей покидает родные места по распоряжению властей. За последние десятилетия во многих странах власти прибегали к массовой высылке иностранцев, а также национальных меньшинств, обвиняя их в том, что они создают угрозу политической, социальной и экономической стабильности страны. Сталкиваясь с возрастающими экономическими трудностями, правительства все большего числа стран испытывают соблазн прибегнуть к принудительным методам, чтобы избавиться от нежелательной части населения. На протяжении этого столетия правительства стран как Севера, так и Юга практиковали массовые изгнания, сопровождавшиеся неоправданными лишениями. Если высылка иностранца является, как это признается, суверенной прерогативой государства, то «массовая вы-

сылка» представляет собой явление, к которому следует относиться иначе — в контексте большей гуманности.

Во многих странах городское и сельское население подвергается принудительному перемещению в рамках программ переселения и выселения, осуществляемых как в демографических, так и в геополитических целях. Международное сообщество предпочитает не вмешиваться в такие дела, так как эти случаи подпадают под внутреннюю юрисдикцию государства. В настоящем докладе внимание обращается на бедственное положение этих забытых и в основном незащищенных групп населения.

В наш век прогресс в области транспорта и связи вызвал беспрецедентно высокую мобильность населения в международном масштабе. Все больше людей, оказавшихся в невыносимых условиях в странах Юга, перемещается в более богатые и надежные государства Севера. Промышленно развитые страны занимают в этом вопросе несколько противоречивую позицию. Они надеются, что некоторые из наиболее бедных стран мира будут продолжать политику «открытых дверей» в отношении миллионов людей из соседних государств. Однако сами они все менее охотно идут на предоставление убежища прибывающим тысячам и тысячам людей. В то же время роль наиболее влиятельных государств мира в оказании помощи по устранению главных причин и урегулированию ситуаций, порождающих потоки беженцев, очень незначительна.

Нельзя мириться с тем, что в наш век невиданного прогресса и просвещения мы допускаем, чтобы миллионы людей прозябали во временных лагерях. В мире существуют группы беженцев, например палестинцы, которые со дня своего рождения не знают ничего другого, кроме угнетающей атмосферы этих лагерей и жизни, полной отчаяния и лишений. Мировое сообщество, несомненно, располагает сегодня возможностями прийти им на помощь. Однако для этого необходимо проявить волю в практических делах.

Мы придаем особое значение этому докладу о бедственном положении беженцев и перемещенных лиц.

Многие другие вопросы, находящиеся на рассмотрении Комиссии, — голод, опустынивание, обезлесение, вооруженные конфликты — все это коренные причины массового ухода населения. Как указывается в докладе, потоки беженцев в известной степени усугубляют эти проблемы, создавая таким образом порочный круг, представляющий собой серьезную угрозу для социальной структуры многих стран. Когда огромная масса людей неожиданно перемещается из одного государства в другое, она легко может нарушить хрупкий экологический, демографический, социальный и политический баланс страны убежища.

История беженцев — это не просто история нищеты и безнадёжности. История мира знает много примеров, когда беженцы значительно обогащали социальную, экономическую и культурную жизнь приютивших их стран. Миллионы беженцев демонстрируют удивительную способность к выживанию и процветанию, несмотря на трудности физического и психологического характера. Однако для развития этой способности необходима соответствующая среда.

Прежде чем предпринимать какие-либо творческие гуманитарные инициативы, необходимо всесторонне разобраться в динамике перемещений. Творческий подход со стороны политиков должен соответствовать жизненным способностям людей, изгнанных из родных мест, а наша щедрость — масштабам их бедствий. Сочувствие плюс политическая воля — только так можно решить проблему людей, оторванных от родных мест. И данный доклад является шагом в этом направлении.

Садруддин Ага Хан

Хасан Бен Талал

Предисловие

к русскому изданию

В настоящее время проблема беженцев приобрела характер международной гуманитарной проблемы. Ее необходимо решить в целях создания прочной системы национальной и региональной безопасности. Резкое увеличение числа беженцев на Ближнем Востоке, в Африке и Азии породило серьезные политические и экономические проблемы в ряде государств, стало источником внутригосударственных и межгосударственных конфликтов.

Необходимо отметить, что сегодня многие вопросы международных отношений так или иначе связаны с вопросами жизни и развития человека. На наш взгляд, проблема беженцев, будучи прежде всего международной гуманитарной проблемой, непосредственно определяет возможность выживания народов и человечества в целом, что делает ее особенно актуальной. Когда мы говорим о беженцах, то имеем в виду прежде всего права и обязанности лиц, оказавшихся на территории государства, предоставившего им убежище, права и обязанности такого государства по отношению к этим лицам и вопрос о возвращении этих лиц в государство, из которого они бежали, а также вопрос об их реадaptации на территории своего государства. Последние два вопроса являются главными, и именно в них заключается решение самой проблемы беженцев. К сожалению, на сегодняшний день нет общепризнанного определения понятия «беженцы». Определение, содержащееся в Конвенции о статусе беженцев 1951 года, сложно применять к новым ситуациям. Надо сказать, что

ранее проблема беженцев связывалась в основном со страной, откуда они бежали, и лишь после второй мировой войны, когда была предпринята попытка создать международный механизм помощи, каковым являются Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев и Конвенция 1951 года, эта проблема становится предметом заботы со стороны международного сообщества.

Можно сказать, что в рамках международного гуманитарного права сложилась и развивается особая категория принципов и норм, которая в литературе часто называется «право беженцев», то есть система международной защиты беженцев. Это специфическая область защиты прав человека, оказавшегося в определенной неблагоприятной ситуации, иными словами, часть международного гуманитарного права, которая относится как к ситуации вооруженного конфликта, способной стать одной из причин появления беженцев, так и к условиям мирного времени, когда причинами появления беженцев может быть, например, стихийное бедствие. Очень много сделал для развития этой категории принципов и норм Международный институт гуманитарного права, издающий ежегодники, содержащие как теоретические статьи, так и обзоры организуемых институтом симпозиумов и семинаров по проблемам прав беженцев.

Наиболее оптимальным решением проблемы беженцев было бы обеспечение возвращения их в свою страну. Следовательно, возникает необходимость разработки международного механизма, который регулировал бы сотрудничество государств в решении вопроса о возвращении беженцев, их реадaptации. Очевидно, в этом механизме большую роль должны играть международные гуманитарные организации, и прежде всего Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев, Международный комитет Красного Креста. Однако представляется целесообразным разработать для государств-соседей типовое соглашение по вопросам сотрудничества и оказания гуманитарной помощи беженцам с целью способствовать их возвращению на родину и реадaptации.

В настоящих условиях для решения вопроса о беженцах международному сообществу необходимо разработать новое, широкое соглашение, содержащее современное общепризнанное и всеобъемлющее определение понятия беженца — жертвы нарушения правопорядка, каковы бы ни были причины такого нарушения, или различного рода бедствий. Следует также разработать общий кодекс обращения с беженцами, основанный на развитии принципа солидарности и настоятельной необходимости для всех государств международного сообщества участвовать в создании благоприятных условий для решения проблемы беженцев. Такой кодекс должен содержать также основные положения, регулирующие обращение с беженцами, включая принцип, определяющий право беженцев на временное убежище до окончательного решения проблемы.

Следует также разработать принципы решения проблемы беженцев на региональном уровне и предусмотреть вышеупомянутый механизм урегулирования проблем, возникающих между соседними государствами, что дополнит универсальные подходы к решению проблемы беженцев.

Наконец, необходимо серьезно проанализировать основные причины возникновения современной проблемы беженцев с целью их устранения. Такой анализ должен прежде всего охватывать государства происхождения беженцев и их отношения с соседними государствами.

Другими словами, речь идет о необходимости рассмотреть проблемы беженцев с точки зрения современной концепции международного гуманитарного права, включающей совокупность принципов и норм по защите прав человека в мирное время, совокупность принципов и норм по защите прав человека в условиях вооруженного конфликта и совокупность принципов и норм, направленных на ограничение гонки вооружений и разоружение. Речь идет о создании условий для развития сотрудничества по международным гуманитарным проблемам, являющегося составной частью всеобъемлющей системы международной безопасности. Такой подход перекликается с идеей создания нового меж-

дународного гуманитарного порядка. Сама постановка вопроса и тенденция его рассмотрения заслуживают поддержки. Необходимо разработать приемлемый международный механизм для рассмотрения проблем гуманитарного характера и координации действий с целью их решения на основе совместных усилий государств независимо от их социально-экономического строя, а также разработать принципы отношений государств, на основе которых они осуществляли бы свое сотрудничество. Представляется целесообразным рассматривать международные гуманитарные проблемы в комплексе, в их взаимосвязи, что обусловливается их ролью в системе международной безопасности и их влиянием на состояние международной или национальной безопасности.

Доклад, представленный Комиссии, является попыткой внести свой вклад в решение проблемы беженцев. Не со всеми положениями доклада можно согласиться, но он ставит вопросы и предлагает свои пути решения этой актуальной проблемы.

Сегодня всем ясно, что без решения международных гуманитарных проблем на основе сотрудничества всех государств и учета их интересов невозможно создать сколько-нибудь прочную систему безопасности и тем самым обеспечить эффективное осуществление прав и свобод человека, развитие народов и всего человечества.

Игорь Блищенко

От Редакционного комитета

34188
В данном всеобъемлющем докладе термин «беженцы» используется в самом широком значении. Он касается целого ряда людей, которые покинули родные места и тяжелое положение которых в имеющейся литературе по данному вопросу не освещается. За последние несколько десятилетий внимание мировой общественности было сосредоточено на беженцах, являющихся жертвами преследований или вполне обоснованно опасаящихся преследований и поэтому покидающих свою родину в поисках убежища. Однако немногие выступают в защиту миллионов людей, которые становятся бездомными по аналогичным причинам, но не пересекают национальных границ. Существуют и другие группы граждан, которые подвергаются массовому изгнанию и, как следствие, многочисленным лишениям или которых насильственно переселяют из родных мест в чужие для них районы в их собственной стране.

Понятие «дом» и его утрата по причинам, не зависящим от данного человека, и связанные с этим страдания и чувство отчужденности являются основными компонентами проблемы «оторванности от родных мест». Памятуя об этом, мы попытались предложить возможные ответы на такие вопросы: почему и при каких условиях происходят такие вынужденные перемещения населения? что можно сделать, чтобы облегчить страдания этих людей? можно ли создать механизм прогнозирования и предупреждения массовых перемещений?

Все эти вопросы в докладе рассматриваются с глобальных позиций, причем особое внимание обращается

на относительно новые аспекты проблемы беженцев. В докладе предлагаются альтернативные пути классического решения этой проблемы. Кроме того, в нем содержится ряд практических предложений о действиях со стороны международного сообщества.

В докладе отражены мнения Комиссии и результаты исследований, проведенных с этой целью ее Секретариатом. Доклад написан просто и понятно. Особое внимание уделяется тому, чтобы избежать, насколько это возможно, употребления специфической терминологии. Цель доклада состоит в том, чтобы привлечь внимание общественности к многочисленным аспектам проблем оторванности от родных мест, а также убедить политических деятелей в необходимости конструктивных шагов с целью повернуть существующие тенденции вспять.

Содержание доклада основано на знаниях и опыте людей, перечислить которых просто невозможно. Тем не менее следует особо упомянуть А. Адеподжу, К. Дёринга, Г. Гудвин-Джилла, Л. Горденкера, Б. Харрел-Бонда, Дж. Хаузермана, Р. Перрушо, П. Раджа и А. де Заяса. Комиссия обратилась к Группе по разработке политики в отношении беженцев (Вашингтон), а также к университету Сока (Токио) с просьбой изучить вопрос о создании систем раннего оповещения. Были широко использованы последние доклады различных организаций системы Организации Объединенных Наций, а также неправительственных учреждений, занимающихся проблемами беженцев. Ожидается, что за настоящей публикацией последуют новые доклады, составленные на основе исследований, проведенных для Независимой комиссии, по конкретным аспектам проблемы ухода людей из родных мест в различных странах мира.

Значительная моральная помощь была оказана со стороны сопредседателей Независимой комиссии, обладающих многолетним личным опытом в области проблем беженцев.

Следует выразить особую признательность Дж. Криспу за его энтузиазм и энергию, проявленные при редактировании доклада. Благодарности заслуживают

Н. ван Хир за весомый вклад в разработку некоторых глав доклада, а также М. Барбер за ценные советы в ходе подготовки всего доклада. Благодаря терпению и стараниям Ф. Франка была ускорена техническая подготовка доклада.

Мы выражаем признательность правительствам Соединенных Штатов Америки и Швеции, а также Сока Гаккай (Япония) за их специальные финансовые вклады в этот проект.

З. Ризви,
Генеральный секретарь
НКМГВ

Женева, август 1986 года

Сокращения

БАПОР	Ближневосточное агентство ООН для помощи палестинским беженцам и организации работ
БЧОА	Бюро ООН по чрезвычайным операциям в Африке
ВОЗ	Всемирная организация здравоохранения
КПВ	Эфиопская комиссия по оказанию помощи и восстановлению
МБТ	Международное бюро труда
МВФ	Международный валютный фонд
МККК	Международный комитет Красного Креста
МКПБА II	Вторая Международная конференция по оказанию помощи беженцам в Африке
МОБ	Международная организация по делам беженцев
МПП	Мировая продовольственная программа
НАТО	Организация Североатлантического договора
НПО	неправительственные организации
ОАЕ	Организация африканского единства
СИН	Служба иммиграции и натурализации Соединенных Штатов
УВКБ	Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев
ЭКОВАС	Экономическое сообщество государств Западной Африки
ЮНБРО	Орган ООН по оказанию помощи на границе
ЮНДРО	Бюро Координатора ООН по оказанию помощи в случае стихийных бедствий
ЮНИСЕФ	Детский фонд Организации Объединенных Наций
ЮНКРА	Агентство ООН по оказанию помощи Коре
ЮНРРА	Администрация ООН по вопросам помощи и послевоенного восстановления

Введение

У каждого человека две моральные потребности — проявлять беспокойство и не проявлять его.

Э. М. Форстер, 1959 год

«Европа захлопывает дверь перед беженцами-тамилами», «Поток вьетнамских беженцев не прекращается», «Южная Африка намерена выслать из страны чернокожих иностранцев», «Центральная Америка: война против перемещенных лиц», «Насильственная репатриация западнопапуасских эмигрантов», «Расширяющаяся берлинская брешь: поток беженцев — проверка политики предоставления убежища» — это все заголовки газет. На первый взгляд не связанные между собой, все они касаются одной глобальной, вызывающей беспокойство тенденции — практики насильственного перемещения населения и возникновения больших групп людей, покинувших свои родные места и известных как «беженцы», «перемещенные лица», «высланные», «возвращенцы», «ищущие убежища» и «экономические мигранты».

Во всем мире миллионы людей вынуждены против своей воли менять местожительство. Некоторые покидают родные места в результате целенаправленной государственной политики. Причиной перемещения для большей части населения являются невыносимые условия жизни, неуверенность в завтрашнем дне и нищета. Почти все эти люди испытывают огромные лишения. Цель данной книги заключается в том, чтобы внимательно рассмотреть случаи такой вынужденной миграции, выяснить, как на них реагирует международное сообщество, и предложить способы повышения результативности такого реагирования.

Принудительная массовая миграция не является чем-то новым. Она происходила на протяжении всей исто-

рии человеческой цивилизации. Под ее воздействием сформировался тот мир, в котором мы сегодня живем. Например, работорговля XV—XIX веков являлась формой крупнейшего за всю историю насильственного перемещения населения. По имеющимся оценкам, работорговля только в районе Атлантического океана привела к перемещению по крайней мере 10 млн. африканцев, подвергшихся ужасным страданиям. Их похищение истощило Африку в плане человеческих ресурсов, которые использовались для обогащения других стран. Триста лет назад 250 тыс. протестантов, известных как гугеноты, бежали из Франции в результате религиозных преследований. Впоследствии они внесли значительный вклад в развитие экономической и культурной жизни Англии, Голландии и Швейцарии, которые предоставили им убежище.

Во многих частях мира колониальная экспансия сопровождалась массовым вытеснением населения. По мере овладения новыми территориями коренное население изгонялось, а землю захватывали новые поселенцы. Воинская повинность и принудительный труд также способствовали росту числа людей, покинувших родные места. Для удовлетворения спроса на рабочую силу между континентами перемещались значительные массы рабочих по контрактам. Такой вид миграции оказал сильное влияние на социальную и культурную структуру многих стран и регионов.

В первой половине XX века вынужденная миграция происходила главным образом в Европе. Две мировые войны и последующие территориальные изменения вызвали целый ряд массовых перемещений населения, привели к возникновению потоков беженцев и к насильственной репатриации, сопровождавшимся неисчислимыми страданиями. Эти перемещения огромных масс людей стали причиной возникновения системы международных организаций и разработки правовых норм в целях решения связанных с этим проблем.

С 50-х годов отмечалась вынужденная миграция огромного числа людей как в самих развивающихся странах, так и из этих стран. В послевоенный период колониальная система распалась и образовалось около сот-

ни новых государств, унаследовавших искусственно установленные границы, непрочное национальное единство, неустойчивые политические системы и несбалансированную экономику. Возникшая вследствие этого политическая и экономическая нестабильность привела к беспрецедентному увеличению числа конфликтов и очагов напряженности. Местные споры усугублялись и использовались внешними силами, добивавшимися экономических и политических преимуществ.

Такое развитие событий непосредственно сказывалось, часто самым губительным образом, на положении населения многих развивающихся стран. Большие надежды, возникшие было в 60-х годах, постепенно угасли. Во многих этих странах и без того скудные ресурсы истощались расходами на вооружение, реализацией непродуманных проектов развития и бесхозяйственностью. Возросла массовая бедность, усилилась неуверенность в завтрашнем дне. Миллионы людей либо были преднамеренно выселены из родных мест, либо им оставался один выход — покинуть свой край или даже страну, для того чтобы выжить.

С тех пор положение еще более усугубилось, в основном в результате международного экономического спада. Условия внешней торговли для большинства экспортируемых сырьевых товаров резко ухудшились. Подскочившие в 70-х годах цены на нефть привели к огромному увеличению расходов на энергию в странах, не имеющих собственной нефти. Темпы роста значительно снизились. Огромные долги, образовавшиеся в 70-х годах у развивающихся стран, — на это их поощряли коммерческие банки — превратились в изнурительное бремя. Этим странам, вынужденным во все большей степени обращаться к Международному валютному фонду с целью не допустить кризиса платежного баланса, пришлось ввести программы суровой экономии, которые тяжелым бременем легли прежде всего на бедные слои населения.

Усугублению экономического кризиса способствовало повсеместное ухудшение экологической обстановки. Обезлесение, опустынивание и засуха поставили под угрозу жизнь миллионов людей.

Эти события оказали огромное влияние на характер массовых перемещений. Многие проблемы, сохраняющиеся с конца 70-х годов, оказались неразрешимыми. Правительства все большего числа стран прибегают к насильственному перемещению населения в отчаянной попытке выйти из экономического и политического кризиса. Внутри стран, между странами, а также во все большей степени между континентами возникают новые потоки перемещенных лиц.

Массовые перемещения населения становятся поистине глобальной проблемой. Многие лица, выселенные в развивающихся странах из родных мест, оказываются в промышленно развитых странах, где вновь сталкиваются с социальными и экономическими проблемами. В этих странах экономический спад и рост безработицы вызвали новую волну всеобщей ксенофобии. Мигранты во все большей степени становятся объектом нападков и неприязни.

Фактически между различными формами вынужденной массовой миграции существует тесная связь. Люди, которым угрожает обязательное переселение в их родной стране, часто ищут убежища в качестве беженцев в соседних странах. В свою очередь, им часто приходится перемещаться помимо своей воли внутри страны, предоставившей им убежище. Иногда их подвергают насильственной репатриации. Таким образом, одно перемещение часто вызывает другое, усиливая тем самым человеческие страдания.

У людей, покинувших родные места, много общего. В большинстве своем они бедны и живут в условиях, ограничивающих их жизненный выбор. Многие из них принадлежат к национальным меньшинствам. Все они вынуждены покинуть свои родные места и жить в чуждом и часто враждебном окружении.

Это не значит, однако, что все люди, покинувшие родные места, пассивны или бессильны. Некоторые из них объединяются против тех сил, которые вынудили их к переселению. Другие вырабатывают новые формы сотрудничества и взаимной помощи, пытаются преодолеть психологические и физические лишения, связанные с перемещением. Некоторые занимают агрессив-

ную позицию и, движимые духом соперничества, могут пойти даже на то, чтобы эксплуатировать других людей, находящихся в аналогичной ситуации, лишь бы гарантировать свою собственную безопасность и благосостояние. Перемещение может выявить новые неожиданные возможности, и некоторые мигранты в состоянии ими воспользоваться. Однако для большинства переселение означает не расширение возможностей, а дальнейшее обнищание и все меньшую уверенность в завтрашнем дне.

За последние четыре десятилетия была создана сеть международных организаций по оказанию помощи таким людям. В этих организациях образовался разветвленный бюрократический аппарат, возвращено новое поколение «экспертов» в области управления массовой миграцией и израсходованы огромные суммы денег. В настоящее время эти организации испытывают беспрецедентное давление. Под вопросом находится само понятие международной солидарности. Сомнению подвергается роль системы Организации Объединенных Наций. Международные конвенции нарушаются самым вопиющим образом. Отношение к лицам, покинувшим родные места, ужесточается.

Все эти явления порождают проблемы гуманитарного характера. В какой мере одна страна обязана оказывать помощь перемещенным лицам из другой страны? Можно ли оправдать действия правительств по насильственному перемещению людей в попытке решить экономические или экологические проблемы? Что означает «свобода передвижения»? Данная работа способствует обсуждению этих вопросов и предлагает возможные пути их решения.

Динамика перемещений является настолько сложной, что весьма трудно установить различия между всевозможными группами лиц, покинувших родные места. В своем докладе, подготовленном в 1938 году для Королевского института международных отношений, сэр Джон Хоуп-Симпсон писал о проблемах беженцев, с которыми столкнулась Лига Наций: «Различие между „внутренними“ и „внешними“, „национальными“ и „иностранными“ потоками беженцев, а также дополнительное

различие между планируемой и неконтролируемой эмиграцией беженцев являются слишком умозрительными, чтобы можно было оправдать в этом докладе разделение беженцев на две группы». Прошло полвека, а замечания Хоуп-Симпсона остаются в силе. Усугубилась лишь сама проблема.

В первой части настоящей работы рассматривается бедственное положение людей, которые обычно считаются беженцами в соответствии с международным правом: это те, кто бежал из своей страны от преследования и ищет убежища в других странах. Международное сообщество признает уязвимость этой группы людей. За последние 40 лет были предприняты значительные усилия по оказанию материальной помощи беженцам, по усилению их правовой защиты, а также по справедливому решению их проблем. И тем не менее, как отмечается в первой части настоящей работы, беженцы во всем мире по-прежнему испытывают суровые лишения.

Положение других групп, покинувших родные места, во многих отношениях является еще более тяжелым. Лица, перемещенные внутри собственной страны либо высланные за ее пределы, не могут требовать статуса беженцев. Их нужды вообще игнорируются международным сообществом. Во второй части настоящей книги рассматривается бедственное положение этих людей, которые были вынуждены против собственной воли покинуть свои дома.

Международные меры по защите беженцев и перемещенных лиц и оказание им помощи всегда были лишь ответной реакцией. Международно-правовые нормы вступают в силу, а организации начинают действовать только после того, как люди были вынуждены покинуть родные места. В заключительной главе книги рассматривается вопрос о превентивных мерах и предлагаются пути прогнозирования и предотвращения массового перемещения населения.

Часть I

БЕЖЕНЦЫ

100

100

100

100

1. Беженцы: кризис, вызываемый массовыми перемещениями населения

Своих проблем человечество никогда не
решает: оно лишь живет дольше их.

Дэвид Герольд, 1978 год

Во все времена люди покидали насиженные места в результате преследований, конфликтов и голода. Отличительной особенностью нашего времени стали широкие масштабы таких перемещений. За последние 30 лет в среднем более 700 человек ежедневно вынуждены покидать свои страны и становиться беженцами. Численность беженцев в мире составляет более 13 млн. человек. Число людей, перемещенных в своих странах, является, вероятно, еще большим. На основе последних подсчетов можно предположить, что только в Африке в результате голода более 10 млн. человек были вынуждены покинуть свои дома в поисках пищи и воды.

Вряд ли можно рассчитывать на то, что в ближайшем будущем эта тенденция изменится на обратную, особенно в развивающихся странах. Сочетание таких факторов, как рост населения, экономический застой и ухудшение экологической обстановки, почти неизбежно ведет к обнищанию населения и возникновению социальной напряженности. Добавим к этому процветающую торговлю оружием, рост милитаризма и нетерпимость — и условия для целого ряда массовых перемещений населения готовы.

Перемещенные лица: глобальная проблема

За последние 50 лет произошли значительные изменения как в численности, так и в местонахождении лиц, вынужденных покинуть родные места. До середины 40-х годов большинство таких лиц находилось в Европе. В основном это были жертвы второй мировой войны и фашистского преследования. Некоторые из них стали в этот период перемещенными лицами, но в конце концов вернулись на родину. Еще большее число получило убежище в западной части континента или переехало в страны Америки, Австралию и начало там новую жизнь.

На сегодняшний день ни один регион земного шара не застрахован от проблем массового перемещения населения. Десять лет назад Центральная Америка представляла собой в плане международного интереса к ней забытый регион. Сегодня это одна из «горячих точек» планеты, где имеют место политическое насилие и вооруженные конфликты. Более 1,5 млн. человек в этом регионе стали беженцами. По крайней мере 1 млн. составляют лица, перемещенные внутри своих стран.

На Африканском континенте голод, войны и гражданские конфликты, накладываясь друг на друга, ведут к разрушению существующей социальной структуры. Перемещаются миллионы людей, которые отказались от борьбы за выживание на собственной земле и в собственной стране.

Почти через 30 лет после образования Израиля проблема палестинских беженцев продолжает доминировать в политической жизни Ближнего Востока. Сейчас насчитывается около 2 млн. палестинцев, разбросанных по всему региону. Многие дважды снимались со своих мест: сначала в результате создания Израиля в 1948 году, а затем в результате конфликтов между Израилем и его соседями-арабами и оккупации Западного берега реки Иордан в 1967 году.

Во многих районах Азии также наблюдались массовые передвижения беженцев и перемещенных лиц. Как

сообщается, в Пакистан и Иран бежало более 3 млн. афганцев, покинувших свою родину после 1979 года. Во Вьетнаме, Кампучии и Лаосе по крайней мере 2 млн. человек за последние 10 лет покинули родные места по причине войн и революций. Совсем недавно в результате общинных конфликтов в Шри-Ланке десятки тысяч тамилы были вынуждены покинуть свои дома, а многие из них бежали за границу. Большинство тамилы осело в соседней Индии, другие подались во Францию, Соединенное Королевство, Западную Германию и прочие промышленно развитые страны.

Массовые перемещения: кто и почему?

Люди принимают решение покинуть свой дом и страну по самым различным причинам. Стихийные бедствия, такие как наводнения, засухи и землетрясения, приводят к тому, что каждый год все большее и большее число людей покидает родные места. Голод в районе Африканского Рога, например, привел к массовой миграции как внутри самих стран, так и через государственные границы. Только в одном Судане по меньшей мере 1,5 млн. человек покинули свои дома в поисках пищи. Население очень многих мелких городов на западе этой страны возросло за последние два года в 4 раза в связи с массовым притоком жертв голода как из самого Судана, так и из соседнего Чада. Кроме того, с начала 1984 года в Восточный Судан пришли 300 тыс. эфиопов, присоединившись к 500 тыс. своих соотечественников, которые уже проживали там.

Результаты последних исследований показывают, что подобные бедствия вызваны не только «гневом» природы. Население и правительства многих развивающихся стран изменяют физическую среду обитания таким образом, что она становится более подверженной стихийным бедствиям. Быстрый рост населения приводит к чрезмерной эксплуатации почвы и обезлесению, что повышает опасность засухи и наводнений. Сельскохозяйственная политика не смогла стимулировать производство продовольствия. Значительное число людей ос-

тавило сельские районы и перебралось в города, увеличив тем самым уже не контролируемую численность населения городских трущоб.

Люди, наиболее глубоко затрагиваемые такими явлениями, — это неизбежно самые бедные и беспомощные члены общества: кочевники, беднейшие фермеры, городские скваттеры и безземельные крестьяне. Для них в случае таких бедствий единственным способом выжить является переселение. Вот слова одной из жертв голода из Судана: «Мы умирали от голода. Мы просто не могли там оставаться. Если бы мы остались, мы все погибли бы».

Как ни парадоксально, но массовые перемещения могут быть вызваны не только экологическими кризисами, но и экономическим развитием. Во многих странах «третьего мира» земля систематически отторгается у местного населения в целях оживления экономики. Крупные программы развития инфраструктуры, такие как сооружение плотин, автомобильных дорог и трубопроводов, рассматриваются — часто неправильно — как надежное средство содействия экономическому росту. Предпринимаются попытки обеспечить максимальные поступления от экспорта, и как результат — коммерческие интересы часто преобладают над интересами производства продуктов питания для голодающего населения. Сельскохозяйственную политику разрабатывают горожане, руководствуясь прежде всего собственными интересами. Расплачиваться же за это приходится страданиями и лишениями большей части населения, то есть бедным фермерам.

Плановики, политики и бизнесмены часто рассматривают традиционных землепользователей как своего рода помеху и препятствие экономическому росту, особенно когда речь идет о племенах с явно архаичной культурой. Во многих случаях им просто предлагают уйти со своей земли или же их насильственно сгоняют с нее. В результате они должны либо перейти в новый район с риском вступить в конфликт с местным населением, либо селиться в неудобных местах на неплодородных землях, крутых склонах холмов или в засушливых районах, то есть на земле, на которой никто не хочет жить.

Такие случаи имеют место во всех странах «третьего мира», в странах с самой различной идеологией. Согласно данным неправительственной организации Survival International, в Индии племенам общей численностью 2 млн. человек угрожает переселение в связи с осуществлением проектов сооружения гидроэлектростанций. В пустыне Калахари в Намибии у бушменов собираются отнять их земли и устроить там национальный парк для привлечения туристов из Южной Африки. В Эквадоре, в районе Амазонки, общины коренного населения сгоняются со своей земли коммерческими предприятиями и новыми поселенцами.

Межобщинное насилие является, вероятно, наиболее ужасной формой социальных конфликтов. Если члены одной этнической, религиозной или языковой группы выступают против членов другой соответствующей группы, жестокость практически неизбежна.

Взаимосвязь между такого рода насилием и массовым перемещением населения может быть четко прослежена на примере Индийского субконтинента. С разделом Индии в 1947 году столкновения между мусульманами и индусами вынудили 8 млн. человек переехать в новое государство Пакистан, а более 6 млн. человек были вынуждены проделать тот же путь в Индию. В ходе конфликта, связанного с предоставлением независимости Бангладеш в 1971 году, перемещенными оказались миллионы человек. Даже сейчас в Бангладеш более 275 тыс. лиц небенгальского происхождения являются бездомными. Не так давно, в 1983 году, группы сингалов устроили погромы в Коломбо — столице Шри-Ланки. Уничтожались дома и имущество тамиллов, являющихся представителями национального меньшинства, в результате чего более четверти миллиона человек остались без крова.

Вероятно, наибольшее число беженцев и перемещенных лиц являются жертвами гражданских войн и правительственных операций по борьбе с повстанцами. Многие беднейшие страны мира оказываются втянутыми в этот порочный круг репрессий. Правительства этих стран действуют не в интересах страны в целом, а в интересах небольшой правящей элиты, часто состоящей

из представителей какой-то одной региональной, религиозной или социальной группы. Не располагая конституционными средствами выражения своего мнения, оппозиционные группы прибегают к терроризму или партизанской войне, часто получая поддержку от иностранных государств. В ответ на это правительства развязывают кампании репрессий, пытаясь укрепить свою власть и искоренить оппозицию. Государственный террор, практика исчезновения людей, пытки и убийства без разбора вызывают все новые волны насилия и ответного насилия.

Подобная картина характерна для всего мира. Порочный круг репрессий и сопротивления приводит к перемещениям этнических, религиозных и политических групп, в лояльности которых правительство сомневается. Например, в Сальвадоре более 1 млн. человек не могут жить в своей собственной общине. Половина из них покинула страну, а остальные рассеялись по всему Сальвадору.

Не менее красноречивым является пример с Угандой. В период с 1980 по 1985 год практически в каждом районе страны имел место разгул насилия. По крайней мере 400 тыс. человек бежали или были вынуждены переселиться в пять соседних с Угандой стран. В самой Уганде в результате карательных военных операций примерно столько же людей покинуло свои дома.

И наконец, массовое перемещение населения часто является результатом вооруженных конфликтов на государственных границах. Примером могут служить четыре случая, происшедших недавно в различных регионах мира:

- С конца 1978 года в результате действий вьетнамских войск в Кампучии сотни тысяч голодных кампучийцев оказались на границе с Таиландом. Некоторым из них разрешили перейти в Таиланд, однако более 200 тыс. человек были вынуждены остаться на границе, представляя собой уязвимую мишень в случае вооруженного конфликта между двумя противостоящими силами.
- С конца 70-х годов вооруженные силы ЮАР регу-

гулярно вторгаются в южную часть Анголы в ответ на действия движения освобождения Намибии — СВАПО. Одновременно они оказывают поддержку мятежникам из организации УНИТА в Анголе, помогая им в установлении контроля над территорией в южной и центральной провинциях. В результате этих отдельных, но связанных между собой конфликтов перемещенными оказались по меньшей мере 500 тыс. человек.

- В Никарагуа более 180 тыс. человек были вынуждены покинуть свои дома в связи с вооруженным конфликтом между «контрас» и правительственными войсками. Кроме того, правительство Никарагуа распорядилось об эвакуации отдельных общин и, как сообщается, переселило около 8 тыс. индейцев племени мискито против их желания.
- Наконец, в Ливане в результате военных операций палестинские беженцы неоднократно изгонялись с мест проживания и вынуждены были перемещаться в другие места. Последнее крупное вторжение произошло в 1982 году, когда израильские войска оказались на южных окраинах Бейрута. Было уничтожено около 57% домов беженцев, а 20% домов было повреждено. В целом в результате вторжения пострадало примерно 185 тыс. палестинцев. В этом случае, как и в трех предыдущих, подавляющее большинство перемещенных лиц — это ни в чем не повинное гражданское население.

Было бы неверно утверждать, что вынужденная миграция лишена элемента выбора или организации. Часто обстоятельства складываются так, что люди вынуждены сами принимать решение покинуть родные места. В этом случае отдельные лица, семьи и целые общины должны принять ряд практических решений. Должны ли они спастись от угрожающей им опасности или же им следует остаться и противостоять ей? Если уходить, то куда и как? Какое имущество взять с собой, а что оставить? Кому уходить, а кому оставаться?

В этих решениях отдельные лица и группы руководствуются двумя основными соображениями. С одной

стороны, необходимо учитывать множество объективных факторов, таких как наличие транспорта, расстояние до ближайшей государственной границы, а также, насколько реальна вероятность того, что малые дети или старики выдержат трудный переезд.

С другой стороны, здесь имеет место целый ряд субъективных и психологических факторов. Например, условия, которые представляются абсолютно невыносимыми одному человеку, могут оказаться вполне сносными для другого. Члены одной общины покинут насиженные места все вместе, а члены другой общины будут действовать порознь. Различны и их надежды. Некоторые беженцы покидают свою страну, надеясь на возвращение при первой удобной возможности. Другие уезжают с твердым намерением начать совершенно новую жизнь в другой стране или на другом континенте.

Различие между «добровольной» и «вынужденной» миграцией провести непросто: иногда эти виды миграции неотличимы друг от друга. Тем не менее можно выявить какие-то самые общие характеристики условий, связанных с этими двумя видами перемещения населения.

Перемещение беженцев часто происходит внезапно и в стрессовых ситуациях, представляющих угрозу для их жизни. Имея тенденцию приобретать массовый характер, такое перемещение, как правило, сопряжено с утратой средств к существованию и общественного положения. Добровольные мигранты обычно имеют в своем распоряжении больше времени для того, чтобы обдумать свой шаг, и могут в конце концов, а может быть, и с самого начала улучшить свое социально-экономическое положение.

Беженцы покидают свои дома, а конечный пункт их следования может быть весьма неопределенным. В результате переезда они часто оказываются в местах, где у них нет ни друзей, ни родственников и где местные жители настроены против их присутствия. Мигранты чаще всего едут туда, где уже поселились их друзья или родственники и где существует спрос на их труд или профессию.

Некоторые мигранты, но далеко не все, покидают свои

дома в силу позитивных причин. Они могут захотеть воспользоваться преимуществами новых экономических возможностей, повысить свой образовательный уровень, получить новую профессию или просто обогатить свой жизненный опыт. Для беженцев же «подталкивающие факторы» намного важнее, чем «привлекающие факторы». Основная цель их перемещения заключается в том, чтобы избежать положения, при котором они рискуют жизнью, свободой или благополучием.

Это не просто теоретический вопрос. Как видно из последующих глав этой книги, ряд наиболее важных вопросов, касающихся беженцев, сегодня связан с проблемой их выделения среди других групп мигрантов.

Необходимость действий

Мы несем двойное обязательство перед людьми, покинувшими родные места. Первое обязательство носит чисто гуманитарный характер. Люди, которые чаще всего становятся беженцами, не имеют денежных накоплений, запасов продовольствия и политического влияния. Многие принадлежат к меньшинствам, подвергающимся преследованиям со стороны авторитарных режимов. Последние обследования показывают также, что в сообществах беженцев обычно находится несоразмерное число людей, оказавшихся в особенно неблагоприятном положении, — вдов, детей, сирот, престарелых и инвалидов.

Тяжелое испытание, связанное с отрывом от привычного окружения и перемещением в незнакомую среду, может вызвать острые физические и душевные страдания даже у здорового человека. Становясь перемещенными лицами, самостоятельные мужчины и женщины утрачивают свое положение, средства к существованию и самосознание. Устоявшийся образ жизни рушится. Семьи распадаются, ценности и культура зачастую подвергаются полной трансформации. Один из беженцев высказался так: «Когда вы попадаете в поселение беженцев, для вас это чужое место. Ваши передвижения очень ограничены. Вы чувствуете, что у вас нет ничего — ни прошлого, ни будущего».

Вторая и более практическая необходимость действий обусловлена взаимосвязью между вынужденным перемещением населения и кризисом, охватившим в настоящее время многие наиболее бедные страны мира. Нетрудно заметить, что условия крайней нищеты и отсутствие безопасности вызывают крупномасштабные перемещения беженцев. Возможно, та роль, которую подобные миграции играют в усугублении этих условий, менее очевидна.

В Африке, Азии и Латинской Америке насчитывается 25 стран, в которых численность беженцев сейчас превышает 50 тыс. Большинство из этих стран очень бедны. В 20 государствах с наивысшей долей беженцев по отношению к местному населению среднегодовой доход на душу населения составляет менее 700 долларов. В таких странах приток беженцев и внутренние перемещения населения ложатся тяжелым бременем на скудные доходы правительства и перегруженный административный аппарат. Например, суданское правительство не имеет ресурсов, необходимых для оказания помощи миллионам собственных граждан, которые в последние годы были вынуждены покинуть свои дома в поисках пищи, воды и пригодных для обработки земель. Кроме того, оно было вынуждено создать отдельное учреждение, насчитывающее свыше 1500 служащих, только для того, чтобы заниматься проблемами беженцев из Чада, Эфиопии и Уганды, численность которых превышает 1 млн. человек.

На простых людей массовые перемещения ложатся еще более тяжелым бременем. Было бы неверно полагать, что присутствие перемещенных лиц всегда отрицательно сказывается на местном населении. Населенные беженцами районы могут стать центрами стремительного экономического роста, где появляются новые товары и услуги. Более богатые представители местного населения особенно склонны использовать приезжих, являющихся источником дешевой рабочей силы и владеющих новыми профессиями. Но те, кому это выгодно, составляют меньшинство. В скрытой форме массовые перемещения наносят ущерб наиболее бедным представителям принимающей общины. Обнищавшие пришель-

цы становятся претендентами на ограниченные ресурсы, такие как продовольствие, вода, земля и рабочие места. Обезлесение, эрозия почвы и нарушение инфраструктуры чаще всего происходят тогда, когда какой-либо район неожиданно вынужден обеспечивать существование значительно большего числа людей.

В развивающихся странах не хватает учебных и профессионально-технических учреждений для удовлетворения национальных потребностей и нужд населения. Не хватает квалифицированной рабочей силы, и ее становится еще меньше из-за перемещения в те районы мира, которые предлагают более высокий уровень жизни. Массовый уход населения нередко еще более осложняет это положение. Например, среди угандийских беженцев в Южном Судане много врачей, преподавателей, агрономов и техников. Это люди, от которых Уганда не может позволить себе отказаться или надеяться на их замену. Один из наблюдателей как-то заметил, что одно время в лагерях беженцев в Таиланде было больше лаосских врачей, чем в самом Лаосе! Беженцев, которые обладают пользующимися спросом профессиями, легче принимают на жительство в таких промышленно развитых странах, как Австралия, Канада и США.

Вынужденная массовая миграция может также усугублять социальные симптомы, обусловленные отставанием в развитии. Между перемещенными лицами и принимающим их местным населением легко могут возникать напряженность и конфликты, особенно когда между двумя общинами существуют этнические и языковые различия. В Эфиопии кочевники-афары, потерявшие свои традиционные пастбища, переместились на центральную возвышенность провинции Волло, пригнав с собой 700 тыс. голов крупного рогатого скота и верблюдов. В результате конфликта, возникшего с местными оседлыми фермерами, много людей было убито и ранено. В 1983 году в Ассаме трения между местными индусами и прибывшими бенгальскими мусульманами переросли в столкновения, приведшие к гибели 3 тыс. человек.

С политической точки зрения прибытие большого числа людей со стороны может оказаться столь же

взрывоопасным. В Пакистане, например, приток афганских мусульман-фундаменталистов значительно повлиял на политическую окраску районов, в которых они осели. В Шри-Ланке прибытие перемещенных лиц, главным образом в тамильские районы, усилило разделение острова по этническому принципу.

На международном уровне массовые перемещения также усиливают политическую напряженность и препятствуют региональному сотрудничеству. Согласно нормам международного права, предоставление убежища беженцу является гуманным актом, не носящим политического характера. На практике страны происхождения беженцев редко считают его таковым. Правительства Ботсваны и Лесото, например, неоднократно заявляли, что южноафриканские беженцы не должны использовать их страны в качестве партизанской базы. Сообщения о присутствии партизан тем не менее дали правительству Южной Африки повод для вооруженных нападений на обе страны.

В районе Африканского Рога положение еще более сложное. Эфиопия приняла 100 тыс. беженцев из Южного Судана, многие из которых сочувствуют повстанческому движению в этом районе страны. Судан же, со своей стороны, принял более 1 млн. эфиопов, многие из которых сочувствуют движениям за автономию в провинциях Тигрэ и Эритрея. Присутствие этих беженцев чрезвычайно затруднило нормализацию взаимоотношений между обеими странами и урегулирование собственных внутренних конфликтов.

Совершенно ясно, что массовые перемещения отражают глубокие структурные проблемы в рамках международной системы. Они становятся скорее нормой, а не отклонением от нее. В нижеследующих главах рассматриваются некоторые последствия этой новой реальности и предлагается ряд мер, принятием которых международное сообщество должно на нее ответить.

2. Вынужденное бегство: беженцы в развивающихся странах

Нет горя большего,
чем утрата родины.

Еврипид, 431 год до н. э.

Тридцать лет назад 2 млн. беженцев, насчитывавшихся в мире, определялись «как люди нашего времени, живущие в постоянном ожидании в условиях беспросветного жалкого существования, как живое воплощение последствий переворотов за два прошедших десятилетия, как спасающиеся от ужасов войны, революций и преследований». С тех пор число беженцев в мире превысило 13 млн.

За последнее десятилетие промышленно развитые страны Европы, Северной Америки и Австралия предоставили убежище почти 2 млн. человек. Подавляющее большинство прибыло из Индокитая. Однако наибольшее число беженцев находится в обедневших и нестабильных регионах Африки, Азии и Латинской Америки. Сообщается, что более 3 млн. афганцев бежали в Пакистан и Иран. На Ближнем Востоке проживает около 2 млн. палестинцев, причем многие из них — это молодые люди, которые не знали иной жизни, кроме как в лагерях беженцев. В данной главе рассматривается бедственное положение беженцев, живущих в развивающихся странах, и дается оценка усилиям по их защите и оказанию им помощи.

Международная структура защиты и оказания помощи

За последние 50 лет международное сообщество потратило немало времени и денег на решение вопроса о беженцах. В результате этого теперь существует сложная система законов, соглашений и учреждений, предназначенных специально для защиты и оказания помощи людям, бежавшим со своей родины.

После второй мировой войны Организация Объединенных Наций признала необходимость расширить и усилить существующие многосторонние договоры о беженцах. Конвенция о статусе беженцев 1951 года определяет их как лиц, которые «в силу вполне обоснованных опасений стать жертвой преследований по признаку расы, вероисповедания, гражданства, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений находятся вне страны своей гражданской принадлежности». В ней излагаются минимальные нормы обращения с беженцами и вводится основополагающий принцип «запрещения принудительного возвращения», который защищает их от выдворения в страну, где их жизнь или свобода могут быть поставлены под угрозу. Отражая характер положения беженцев в 1951 году, Конвенция непосредственно распространялась на беженцев в Европе, которые спаслись бегством от событий, происшедших до 1951 года. В 1967 году был представлен на рассмотрение Протокол, призванный распространить ее действие на беженцев, появление которых — результат более поздних событий в других частях мира. К настоящему времени Конвенция и Протокол ратифицированы почти 100 государствами.

Помимо Конвенции, Протокола и еще 30 других международных соглашений о беженцах по этому вопросу было разработано около 20 региональных документов. Наиболее широкой сферой действия обладает Конвенция Организации африканского единства (ОАЕ) о проблемах беженцев, принятая в 1969 году. Признавая, что в развивающихся странах многие люди вынуждены покидать собственную страну по иным мотивам, чем пре-

следования, она гласит: «Термин „беженец“ распространяется также на любое лицо, которое в результате внешней агрессии, оккупации, иностранного господства или событий, серьезно нарушающих общественный порядок, вынуждено покинуть свое обычное местожительство». Расширенное определение, содержащееся в Конвенции ОАЕ, стало теперь нормой в применении к беженцам и во многих других районах мира.

Наряду с этими правовыми рамками международное сообщество разработало систему учреждений, предназначенную для удовлетворения потребностей беженцев. В период с 1921 по 1938 год Лига Наций создала ряд организаций, занимавшихся проблемами беженцев, в частности так называемое Нансеновское управление под руководством норвежского пионера в области оказания помощи беженцам Фритьофа Нансена. В 1946 году Организация Объединенных Наций создала Международную организацию по делам беженцев (МОБ) для рассмотрения главным образом проблемы беженцев и перемещенных лиц в Европе после второй мировой войны. Четыре года спустя на смену ей пришло Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ).

УВКБ уполномочено защищать и оказывать помощь беженцам и изыскивать для них «долговременные решения». Оно функционирует на гуманитарной, неполитической основе и может действовать самостоятельно при решении вопросов о правовой защите. Однако, что касается оказания материальной помощи, УВКБ обычно действует лишь по просьбе соответствующего принимающего правительства. Обычно УВКБ не предоставляет материальную помощь непосредственно беженцам, а по мере необходимости выделяет средства правительственным учреждениям, добровольным организациям и освободительным движениям для осуществления проектов по оказанию чрезвычайной помощи, а также программ, призванных содействовать самообеспечению и интеграции.

Верховный комиссар избирается Генеральной Ассамблеей по предложению Генерального секретаря Организации Объединенных Наций и получает указания от Исполнительного комитета, в котором представлено

41 государство-член. Одной из задач Комитета являются утверждение программ помощи Верховного комиссара и разработка финансовых заданий для их осуществления. Бюджет УВКБ на оказание помощи формируется за счет добровольных взносов, поступающих прежде всего от государств — членов Организации Объединенных Наций и региональных объединений, таких как Европейское сообщество. Часть административных расходов покрывается за счет регулярного бюджета ООН.

Основной группой беженцев, на которых не распространяются полномочия Верховного комиссара, являются палестинцы. Им оказывает помощь Ближневосточное агентство ООН для помощи палестинским беженцам и организации работ (БАПОР), созданное в 1949 году. Через год после создания УВКБ его полномочия перестали распространяться на палестинцев отчасти потому, что арабские государства хотели, чтобы этот вопрос рассматривался отдельно. Основная задача БАПОР заключалась в предоставлении материальной помощи палестинским беженцам в конкретных географических районах, в том числе в Иордании, Ливане, Сирии и на оккупированных территориях. Большая часть средств из бюджета БАПОР направляется на осуществление деятельности в области образования, здравоохранения и коммунальных услуг. Оно не располагает конкретными полномочиями по защите беженцев, которым помогает, а правового документа, регулирующего минимальные нормы обращения с ними в принимающих странах, не существует.

Аналогичное агентство было создано для оказания помощи беженцам и перемещенным лицам после корейской войны — Агентство ООН по оказанию помощи Корее (ЮНКРА). Оно прекратило существование после 30 лет работы по оказанию помощи.

За последние 35 лет деятельность УВКБ и БАПОР значительно расширилась. В 1951 году бюджет УВКБ составлял 300 тыс. долларов, оно насчитывало 33 сотрудника и не имело представителей на местах. В настоящее время эта организация располагает во всем мире 80 отделениями, персоналом численностью около 1800 человек и годовым бюджетом более 300 млн. долларов.

В 1950 году БАПОР оказало помощь 900 тыс. палестинцев, располагая бюджетом 10,8 млн. долларов и имея 5800 сотрудников. В настоящий момент оно оказывает помощь более чем 2 млн. беженцев, располагая бюджетом около 200 млн. долларов и имея 17 тыс. сотрудников, большую часть которых составляют преподаватели и медицинские работники. УВКБ и БАПОР поддерживают тесные связи с другими учреждениями системы Организации Объединенных Наций, такими как Детский фонд Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ), Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ) и Мировая продовольственная программа (МПП). За последние 20 лет одна только МПП истратила на оказание чрезвычайной помощи беженцам около 450 млн. долларов.

УВКБ также сотрудничает с Международным комитетом Красного Креста и приблизительно с 300 неправительственными организациями (НПО). Многие другие добровольные организации работают независимо от УВКБ.

Неправительственные учреждения, занимающиеся вопросами помощи беженцам, чрезвычайно различаются по размерам и специализации. С одной стороны, существуют крупные международные добровольные организации, такие как ОКСФАМ и «Для врачей нет границ», которые работают во всех уголках мира в рамках широкого круга программ помощи и развития. С другой стороны, существуют небольшие местные учреждения, осуществляющие всего один или два проекта. Сомалийское агентство «Хабактир», например, насчитывает всего 10 сотрудников, больше половины которых являются беженцами. Оно работает в одном из лагерей беженцев и занимается только оказанием помощи женщинам, работающим в таких отраслях, как птицеводство и производство мыла.

Было бы неправильно считать, что беженцы зависят только от внешней помощи. Нередко при разработке проектов сотрудники, занимающиеся оказанием помощи, недооценивают гостеприимство принимающих общин и жизнестойкость беженцев. Большинство беженцев в мире не живут в организованных лагерях и не получают

помощи из иностранных источников. Более того, в самих лагерях беженцы нередко доказывают, что они могут решать проблемы более эффективно, чем внешние учреждения.

Во всех уголках мира можно найти яркие примеры успешной самопомощи. В гондурасском лагере «Меса-Гранде», например, 11 тыс. сальвадорских беженцев выращивают все необходимые им свежие овощи, несмотря на то что две трети беженцев моложе 14 лет. Во многих странах одежда, обувь, мебель, гамаки, домашняя утварь и ремесленные изделия производятся в общественных мастерских в лагерях беженцев. Недавнее обследование поселений беженцев в Пакистане показало, что большая часть семей занималась приносящей доход деятельностью. Многие беженцы стали торговцами, а другие заняты в течение полного или неполного рабочего дня в частном секторе местной экономики. Группа беженцев-транспортников работает на нужды общины, помогая доставлять продовольствие, воду и дрова беженцам и местному населению.

Новые факторы, затрудняющие защиту беженцев и оказание им помощи

Международная система защиты беженцев и оказания им помощи в настоящее время испытывает беспрецедентные трудности. Когда в 1951 году было основано УВКБ, 2 млн. беженцев проживали в более процветающих странах. Теперь большая часть из 13 млн. проживает в государствах, которые не могут гарантировать благополучие даже собственным гражданам.

Финансовые последствия этого положения уже очевидны. Межправительственные и добровольные организации по делам беженцев не сумели сосредоточить свои ресурсы на поисках долгосрочных решений проблем беженцев. Выступая в конце 1983 года, Верховный комиссар по делам беженцев отметил, что доля средств УВКБ, выделяемая на достижение долгосрочных решений, сократилась с 80% (уровень 1970 года) до всего

лишь 26% (уровень 1981 года). После того как мир оправился от потрясений, вызванных рядом новых массовых потоков беженцев в Африке и Азии, этот показатель вновь возрос почти до 40%. Однако эти цифры отражают основную тенденцию: из-за появления все новых потоков беженцев доля чрезвычайной помощи весьма высока по сравнению с капиталовложениями, направляемыми на долгосрочные решения.

Появились тревожные признаки, указывающие на то, что правительства проявляют все меньше и меньше желания выделять средства. В августе 1985 года Верховный комиссар по делам беженцев заявил, что его Управление в строго юридическом смысле неплатежеспособно и что текущие программы помощи придется сократить. Аналогичным кризисом было охвачено и БАПОР. Начиная чрезвычайную кампанию по сбору средств для покрытия дефицита в 63 млн. долларов в бюджете 1985 года, его Генеральный комиссар заявил: «Мы, возможно, находимся на краю финансового краха».

В результате возникновения этих тенденций многие беженцы вынуждены переносить еще большие лишения. Такое положение наблюдается даже в странах, проводящих политику доброжелательного отношения к беженцам и осуществляющих крупномасштабные программы помощи, таких как Судан. Недавнее обследование положения угандийцев на юге страны показало, что лишь четверть семей беженцев имела достаточное количество одежды и лишь пятая часть имела возможность спать на соломенных циновках, укрываясь одеялом. Сообщалось, что уровень смертности в лагерях беженцев составляет до 285 случаев на 1000 человек в год.

Обеспечить беженцев соответствующей правовой защитой, оказывается, не легче, чем найти деньги для оказания им материальной помощи. Действительно, существует значительное число международных и региональных правовых норм, специально направленных на обеспечение благосостояния беженцев. Однако на практике права человека в отношении беженцев регулярно и систематически нарушаются во всем мире.

Многим людям все труднее найти убежище в соседних или близлежащих государствах. В Южно-Китай-

ском море беженцы, покидающие Вьетнам (так называемые «люди в лодках»), постоянно подвергаются нападению, грабежу и насилию со стороны пиратов. Кампучийских беженцев, пытающихся проникнуть в Таиланд, в страну не пускают, а содержат в пограничных лагерях, расположенных на линии фронта. В Гонконге вьетнамским беженцам, прибывающим на лодках, позволяют высадиться, а затем их содержат в «закрытых лагерях» до тех пор, пока они не получают разрешения на выезд в одно из промышленно развитых государств.

Даже в стране, предоставившей убежище, беженцы не всегда находятся в безопасности. Возрастают число и масштабы вооруженных нападений на лагеря беженцев. В Мозамбике, Ботсване и Лесото беженцы гибли во время рейдов, проводившихся южноафриканскими силами обороны. Поступили сообщения о том, что в Гондурасе армейские патрули врываются в лагеря сальвадорских беженцев и запугивают их жителей. В таких странах, как Сомали, Гондурас и Южная Африка, беженцы подлежат обязательному призыву в вооруженные силы государства или нерегулярные воинские формирования, поддерживаемые вооруженными силами.

Не соблюдается даже основополагающий принцип «запрещения принудительного возвращения». В Восточной Африке правительства Уганды, Кении и Танзании «обменялись» беженцами, чтобы бросить своих политических противников снова в заключение или даже казнить. Некоторые правительства добиваются того же результата менее официальным путем. По сведениям, несколько иранских беженцев, проживавших в Пакистане, были похищены «стражами революции» и переправлены через границу на родину.

Не желая более заниматься экономическими и политическими проблемами, вызванными притоком беженцев, некоторые правительства уже спровоцировали или угрожали массовыми репатриациями. Так, например, в июне 1979 года правительство Таиланда выдворило 40 тыс. кампучийских беженцев (они официально квалифицировались как «незаконно въехавшие») в их собственную страну. Принудительное возвращение привело к гибели нескольких тысяч человек. В Мексике, как

сообщают, гватемальских беженцев вынудили вернуться домой под угрозой принудительного переселения. По сведениям «Международной амнистии», многие эфиопские беженцы были насильно отправлены домой из Джибути, а власти Папуа-Новой Гвинеи возвратили индонезийских беженцев в охваченную волнениями провинцию Западный Ириан.

Выяснилось, что почти невозможно гарантировать какую-либо степень защиты палестинских беженцев, проживающих в районе деятельности БАПОР. Одно из наиболее трагических за послевоенный период событий произошло в 1982 году, когда Израиль вторгся в Ливан и позволил группе христианских боевиков ворваться на территорию лагерей беженцев Сабра и Шатила. Погибли по меньшей мере 500 палестинцев, среди которых было много женщин и детей. Ежедневно происходит множество других менее злостных преступлений. По сведениям «Международной амнистии», беженцев заключают под стражу без суда и следствия и подвергают пыткам и жестокому обращению. В Ливане в нарушение международного права было захвачено и выдано Израилу несколько палестинцев. На оккупированных территориях в отношении беженцев применяются различные формы наказания, не связанные с судебной процедурой. К ним относятся депортация, домашний арест и разрушение домов, принадлежащих тем, кто выступает против оккупации.

Ущерб, нанесенный перемещением, может оказывать длительное психологическое воздействие на беженцев. У многих появляется ощущение как умственной, так и физической неполноценности. Это способствует тому, что у людей возникают недоверие к властям и подозрительность к тем, кто предлагает помощь. Многие чувствуют себя виноватыми в том, что покинули свою страну, и у них развивается острая тоска по родине.

Подобные ощущения усиливаются опасными условиями жизни в изгнании и искусственной по своему характеру жизнью в организованных лагерях. Беженцы, принадлежащие к различным этническим группам, придерживающимся различных вероисповеданий и политических взглядов, порой вынуждены жить вместе в одном

и том же поселении. Пища, климат и окружающая природа — все может оказаться непривычным. Беженцы нередко лишены возможности каким-либо образом реально распоряжаться собственной жизнью.

Программы помощи в развивающихся странах всегда ставили во главу угла решение проблем практического характера, затрагивающих большое число беженцев. Лишь в последнее время индивидуальные психологические потребности изгнанников в развивающихся странах стали привлекать внимание тех, кто занимается оказанием помощи.

Ограниченные возможности гуманитарной деятельности

Международная структура защиты беженцев и оказания им помощи постоянно находится под угрозой. Число беженцев во всем мире растет. Финансовых средств для осуществления программ помощи не хватает. Безопасность беженцев гарантировать невозможно. Что же произошло?

Беженцы не являются жертвами стихийных бедствий. Чаще всего они — результат политических конфликтов, возникающих внутри правительств и между ними. Защищая свой суверенитет и отстаивая свои интересы, государства, не колеблясь, идут на проведение политики, вынуждающей людей отправляться в изгнание и оставаться там. Не случайно самые крупные потоки беженцев возникают именно там, где местные конфликты превращаются в крупномасштабную борьбу за глобальное влияние, — в Центральной Америке, Юго-Восточной и Центральной Азии, на Африканском Роге.

Международные правовые нормы, касающиеся беженцев, явно не способны удержать государства от стремления руководствоваться исключительно собственными интересами. Во-первых, сфера действия этих правовых норм весьма ограничена. Нормы регулируют обращение с беженцами после того, как они покинули страну происхождения, и, разумеется, не касаются ос-

новых причин, ситуаций, в результате которых возникают потоки беженцев. Они двусмысленны в отношении тех, кто ищет убежища. В них ничего не говорится о физической безопасности.

Во-вторых, многие государства отказались подписать Конвенцию и Протокол Организации Объединенных Наций. К ним относятся страны Восточной Европы, Ближнего Востока и большинство государств Юго-Восточной Азии, то есть районы массового ухода населения.

В-третьих, невозможно заставить соблюдать положения этих документов даже те государства, которые присоединились к ним. Уганда, Кения и Танзания ратифицировали конвенции ООН и ОАЕ о беженцах, но это не помешало им нарушить данные конвенции, совершив обмен беженцами.

Наконец, к положению с беженцами имеют отношение не только государства, но и те, кто не останавливается перед нарушением международных норм и обычаев. В данную категорию входят пираты, нападающие на беженцев в Южно-Китайском море, и вооруженные группы, терроризирующие беженцев в Центральной Америке и Ливане.

Возможности гуманитарных организаций ограничены также реалиями политической власти. При определенных условиях они могут улучшить материальное благосостояние беженцев и предоставить им определенную защиту, которой они не могли бы пользоваться в ином случае. В исключительных случаях они могут даже оказать помощь в исправлении положения, порождающего потоки беженцев. Однако в конечном счете они не способны удержать государство от принятия решений, вынуждающих людей отправляться в изгнание и оставаться там.

Ограниченность возможностей гуманитарных организаций нагляднее всего видна на примере УВКБ. Для осуществления своих гуманитарных полномочий Верховный комиссар опирается на постоянный персонал. Однако в своей повседневной работе эти сотрудники не всегда руководствуются исключительно гуманитарными соображениями. Они постоянно обязаны в равной мере учитывать гуманные идеалы, политические реалии и ин-

тересы различных организаций. Более того, сотрудники УВКБ вынуждены придерживаться рамок проводимой этой организацией политики, которая, в свою очередь, подвержена влиянию со стороны государств и почти полностью определяется ими. К ним, безусловно, относится ряд государств, виновных в возникновении, сохранении и использовании в своих интересах некоторых наиболее тяжелых ситуаций с беженцами.

Поэтому роль УВКБ сложна и порой неопределенна. УВКБ объединяет государства в попытке найти долгосрочные решения проблемы беженцев. В то же время государства используют его, преследуя собственные интересы.

Очевиднее всего это проявляется при решении вопроса о финансировании. Теоретически при оказании помощи беженцам международное сообщество приняло принцип «разделения бремени». Практически на одни государства ложится большая часть бремени, чем на другие.

Было бы наивно полагать, что правительства-доноры, руководствуясь гуманитарными соображениями, не ожидают определенной отдачи от своих пожертвований. Действительно, как заявило в 1983 году одно высокопоставленное лицо одного из основных правительств-доноров, «политика в отношении беженцев всегда была и всегда будет частью внешней политики... Как и при решении других задач внешней политики, при проведении политики в отношении беженцев приходится убеждать правительства в необходимости учитывать наши цели и задачи».

В результате подобных политических соображений возникли серьезные диспропорции в распределении средств, предназначенных для оказания помощи беженцам. Например, Гондурас, где насчитывается 40 тыс. беженцев, охвачен программой помощи УВКБ, рассчитанной на 14 млн. долларов в год. Соседняя Никарагуа, где насчитывается 20 тыс. беженцев, получает всего лишь 2 млн. долларов. Аналогичные диспропорции существуют в области материальной помощи, предоставляемой афганцам в Пакистане по сравнению с афганцами в Иране. Подобные различия можно обнаружить повсюду.

Даже в чрезвычайных ситуациях очередность задач УВКБ определяется финансовыми соображениями. Верховный комиссар располагает чрезвычайным фондом для финансирования первого этапа работ по оказанию помощи. Но он очень мал — 10 млн. долларов в 1985 году, и из них на осуществление какой-либо одной программы можно выделить лишь 4 млн. долларов. Дополнительное финансирование можно обеспечить только путем специальных обращений к правительствам. В результате, пока УВКБ ожидает, не изъявят ли правительства желание откликнуться, его деятельность либо затягивается, либо извращается.

В момент острых финансовых затруднений УВКБ с благодарностью принимает любые денежные пожертвования. Тем не менее доля средств, поступающих от основных доноров, постепенно должна быть снижена по сравнению с нынешним уровнем. Этого можно достичь, стимулируя государства со средним уровнем развития к существенному увеличению своих взносов. Подобные государства, которых около 20, необязательно будут видеть проблемы или действовать одинаково. Однако у них есть нечто общее — это важные международные интересы и собственное двустороннее влияние. Таким образом, они все заинтересованы в обеспечении эффективной деятельности УВКБ и остальной системы Организации Объединенных Наций.

На распределение помощи накладывают свой отпечаток не только интересы государств-доноров, но и действия принимающих правительств. В Сомали, например, УВКБ при предоставлении помощи исходило из предположения, что в стране находятся 700 тыс. беженцев. Эта цифра не является точной оценкой численности беженцев, а представляет собой ориентировочную цифру, согласованную между УВКБ и правительством. Крупные суммы денег были направлены в некоторые страны главным образом для того, чтобы убедить их правительства продолжать либеральную политику в отношении предоставления убежища и принимать беженцев. Многие более бедные принимающие страны не нуждались в подобном финансовом стимулировании и получали куда менее щедрую помощь.

Что же касается «игры в числа», то принимающие правительства следует убеждать в необходимости проведения независимых переписей беженцев. УВКБ и другим гуманитарным организациям следует выработать стандартные и по возможности научные критерии оказания материальной помощи для удовлетворения фактических потребностей беженцев. Страны, предоставляющие лишь временное убежище беженцам, должны быть информированы, что чрезвычайная помощь будет прекращена по истечении установленного периода, если не будут приняты меры, поощряющие самообеспечение.

Необходимо также серьезно поставить вопросы о расходовании средств УВКБ на лиц, которые явно не являются беженцами согласно определению Конвенции и Протокола. Специальные программы, нередко разрабатываемые на временной основе для удовлетворения конкретных потребностей большого числа перемещенных лиц, таких как жертвы голода в Африке, являются тяжелым бременем и создают проблемы организационного характера. Несомненно, что подобные группы населения нуждаются в срочной помощи. В случаях, когда существующее межправительственное учреждение по оказанию помощи, такое как УВКБ или Бюро Координатора Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в случае стихийных бедствий (ЮНДРО), должно взять на себя ответственность за этих людей, его полномочия следует официально расширить и поддержать дополнительными взносами государств-членов.

Межправительственные учреждения сталкиваются и с другими организационными проблемами. Правительства нередко влияют на набор кадров, особенно высшего звена. Те не всегда обладают опытом или компетентностью, необходимыми для выполнения своей работы. Решением проблем беженцев нередко занимаются руководители центрального аппарата, обладающие ограниченным опытом работы на местах в области оперативных аспектов оказания помощи и обеспечения защиты. Полномочия гуманитарных организаций зачастую определены неточно, и, поскольку некоторые аспекты их деятельности порой совпадают, они нередко работают в атмосфере соперничества. Под давлением этих факто-

ров интересы организаций могут возобладать над гуманитарными соображениями.

Способность добровольных организаций поставить оказание помощи беженцам и обеспечение их защиты на подлинно гуманитарную основу также ограничена. По сравнению с самыми малыми государствами даже самые крупные неправительственные организации располагают чрезвычайно ограниченными ресурсами и влиянием. Как и УВКБ, они вынуждены идти на компромиссы. Для предоставления защиты и помощи беженцам в любой стране добровольная организация должна иметь определенные деловые контакты с правительством. Поэтому открытая критика политики этого правительства в отношении беженцев чаще всего допускается лишь при самых исключительных обстоятельствах. Наконец, международные НПО подвергаются замаскированному политическому давлению с помощью различных форм официального финансирования, на которое они соглашаются. Когда какое-либо учреждение принимает деньги от какого-либо правительства, его независимость может оказаться под угрозой.

Сохранение мира, содействие развитию

Потребность в гуманитарных инициативах обычно возникает в результате политических конфликтов между государствами и внутри них. Эти инициативы не имеют целью и не способны устранять подобные конфликты. То обстоятельство, что гуманитарная помощь неизбежно принимает политическую окраску, может еще более затруднить устранение существующих кризисов. Уильям Шоукросс, писавший об оказании чрезвычайной помощи Кампучии после 1979 года, в заключение делает следующий реалистичный вывод:

Судьба Камбоджи — это страшная драма, которая началась много лет назад. В ходе этих событий почти все ее участники использовали гуманность как фиговый листок для прикрытия либо убогости, либо жестокости своей политики. Почти все стороны эксплуатировали для достижения своих политических целей гуманитарные чувства людей всего мира и полномочия организаций, призванных защищать и проводить в жизнь наше коллективное сознание.

Проблемы беженцев носят политический характер, и решать их необходимо именно как политические проблемы. Система Организации Объединенных Наций призвана сыграть важную роль в этом процессе. Генеральный секретарь и специальные представители, назначаемые им, могут выступать в качестве дипломатических посредников специально для урегулирования кризисов, связанных с беженцами. Для поиска политических решений проблем беженцев могут создаваться консультативные группы соответствующих государств и региональных организаций. Верховный комиссар по делам беженцев мог бы играть более активную роль, добиваясь, чтобы политические вопросы, касающиеся общин изгнанников, поднимались на соответствующих международных форумах. Выполнение задачи побуждения к политическим действиям вряд ли будет принижать роль УВКБ в гуманитарной области. Напротив, этот более динамичный подход может повысить способность УВКБ выполнять свои обязанности в отношении беженцев.

3. Непрошенные гости? Беженцы в промышленно развитых странах

О нас будут судить больше по нашим делам дома, нежели по нашим проповедям за границей.

Джон Ф. Кеннеди, 1963 год

Массовые перемещения беженцев и мигрантов не ограничиваются рамками стран «третьего мира». Фактически эти люди играют центральную роль в истории общественного развития большинства промышленно развитых стран. Недавно европейские страны отметили 300-летнюю годовщину бегства из Франции гугенотов-протестантов, которые, спасаясь от преследований по религиозным мотивам, были вынуждены искать пристанище в соседних странах. Хорошо известны трагические события — преследование и бегство огромного числа армян в начале этого столетия и бегство сотен тысяч евреев позднее, в период нацизма. Часто такие общины изгнанников давали толчок развитию торговли и культурной жизни принимающих стран.

Что касается Нового Света, то беженцы и мигранты не просто его обогатили — он обязан им своим современным уровнем развития. Соединенные Штаты всегда гордились тем, что у них, как в тигле, «сплавляются» разные культуры и это дает возможность жертвам притеснений и преследований начать новую жизнь. В США, Канаде и Австралии процесс создания наций и экономического развития ускорился и расширился благодаря постоянному притоку людей из других частей земного шара.

Несмотря на этот исторический факт, многие государства из числа промышленно развитых в настоящее

время выражают озабоченность в связи с прибытием к ним на границу большого числа людей, спасающихся от невыносимых условий, существующих в их собственных странах. Традиция предоставления убежища, являющаяся позитивным актом государственной политики и международной солидарности, становится объектом возрастающего давления. Устойчивый процесс выражения такой солидарности через официальные правовые документы застопорился, и существует опасность, что он будет обращен вспять. В этой главе рассматриваются некоторые причины указанной тенденции.

Европейские беженцы в развитых странах

В конце 40-х годов Западная Европа стала центром международной проблемы беженцев. Миллионы людей были согнаны в результате событий второй мировой войны с обжитых мест или бежали из стран восточной части континента, напуганные сменой режима. Многие прозябали в разбросанных по Западной Европе лагерях для беженцев, и правительства рассматривали эти лагеря как нежелательное экономическое бремя и потенциальный источник социальных неурядиц. Одновременно экономика Северной и Латинской Америки, Австралии и Южной Африки остро нуждалась в дополнительной рабочей силе, особенно во вновь возникшем военно-промышленном секторе.

Создавая правовую и организационную основу для решения проблемы беженцев, западные страны руководствовались не только гуманитарными соображениями оказания помощи беженцам в Европе. По идеологическим причинам они вынуждены были устанавливать личность каждого, кто прибывал из Восточной Европы как «жертва коммунистического правления». По экономическим и политическим причинам им нужно было облегчить перемещение большого числа беженцев из находящихся в состоянии разрухи стран Западной Европы в испытывающие острую нехватку рабочей силы страны Нового Света.

Эти цели были достигнуты. В период между 1947 и

1951 годами Международная организация по делам беженцев (МОБ) переселила более 1 млн. перемещенных лиц из Европы. Большая их часть попала в США, Канаду и Израиль; многие поселились в Южной Америке, южной части Африки и Австралии. В 1951 году под эгидой ООН была разработана Конвенция о статусе беженцев. В ней беженцы определяются как лица, которые были вынуждены покинуть свою страну или находиться вне ее пределов в силу «вполне обоснованных опасений стать жертвой преследований» и «в результате событий, происшедших до 1 января 1951 года».

Что касается большинства беженцев в послевоенный период, то реализация положений упомянутой Конвенции была решительной и успешной: лишь престарелые, немощные и лица с физическими недостатками остались в убогих лагерях Европы. Впоследствии, в период 1959 — 1960 годов, они были вывезены из лагерей; это было осуществлено в рамках филантропического мероприятия под названием «Всемирный год беженца».

Аналогичным образом в 1956 году бегство населения, вызванное бурными событиями в Венгрии, в основном протекало в рамках, установленных Конвенцией 1951 года. Более того, западные державы устраивала и идеологическая направленность, и расовая принадлежность венгров. Все они были белыми, большинство из них имело образование, и многие владели полезной профессией. К тому же значительная их часть не проявляла желания немедленно возвратиться домой. Неожиданно венгры вызвали к себе сочувствие со стороны государственных органов и общественности и в большинстве случаев смогли поселиться в странах, которые сами себе выбрали.

Новая категория беженцев

В 60—70 годах Европа перестала быть центром международной проблемы беженцев. В странах, освободившихся от колониального господства и получивших независимость, постоянно возникали вооруженные конфликты, гражданские столкновения и войны. В результате этих событий миллионы людей вынуждены были сняться с

родных мест, многие переместились в соседние страны, перед которыми уже стояли в тот период проблемы нестабильности и отсталости в экономическом развитии. Столкнувшись с проблемой, вызванной потоком обездоленных людей, и стремясь укрепить связи со вновь обретшими независимость государствами, развитые страны направили усилия на предоставление все возрастающего объема материальной помощи.

В начале 70-х годов возникло новое явление. Все больше беженцев из кризисных районов Африки, Азии и Латинской Америки стало перемещаться в промышленно развитые страны. Все более настойчивой критике подвергались правовые концепции, регулирующие защиту беженцев. В 1967 году в дополнение к Конвенции 1951 года был принят Протокол, позволивший отменить положения, ограничивавшие сферу ее действия Европой. В то же время приток большого числа беженцев из географически отдаленных и отличающихся в культурном отношении районов явился беспрецедентным вызовом, брошенным юридическому механизму и общественному сознанию принимающих стран. Отныне к проблеме беженцев, которая рассматривалась ранее как фактор отношений между Востоком и Западом, теперь прибавилось новое измерение — Север—Юг.

Основной наплыв беженцев в промышленно развитые страны начался в 1972 году; он объяснялся притоком лиц азиатского происхождения из Уганды, изгнанных режимом генерала Амина. Одновременно, спасаясь от военных диктаторских режимов, прибывали беженцы из Чили, Аргентины и Боливии.

Поток беженцев резко возрос в последней половине указанного десятилетия, когда конфликт в Индокитае привел к беспрецедентному бегству населения из Вьетнама, Кампучии и Лаоса. В целом государства Юго-Восточной Азии договорились предоставить беженцам лишь временное убежище при том условии, что затем развитые страны примут их с целью постоянного расселения на своей территории. Более 1 млн. этих беженцев уже получили разрешение на въезд в США, Канаду и Австралию и вид на постоянное жительство. Еще 150 тыс. беженцев получили право на въезд в Западную Европу,

главным образом во Францию, Западную Германию и Соединенное Королевство. Была также применена новая система под названием «Программа упорядоченного выезда», чтобы люди могли покинуть Вьетнам в условиях безопасности и на законном основании; в основе этой программы лежали списки отбывающих, согласованные заранее между страной происхождения и принимающей страной. В рамках данной программы в 15 стран были переселены 70 тыс. вьетнамцев.

В дополнение к упомянутым «квотным» беженцам в развитые страны из различных районов земного шара прибывали отдельные лица и целые семьи, и по прибытии или по истечении некоторого срока они обращались с просьбой о предоставлении убежища. Лица, располагавшие достаточными средствами, смогли выехать непосредственно в крупные западные города, где уже образовывались общины эмигрантов. Другие прибывали из стран, относящихся к региону их происхождения, где им уже был предоставлен статус беженцев, или подавали заявление о предоставлении убежища в одной из развитых стран, предварительно побывав в нескольких государствах. И наконец, студенты, бизнесмены и прочие лица из развивающихся стран подчас оказываются в Европе и Северной Америке в период политического кризиса в собственной стране. Многие считают, что в случае возвращения на родину они рискуют жизнью и свободой. Вполне понятно, что они стремятся остаться за границей и получить статус беженцев.

Согласно достоверным оценкам, в 1983 году 72 тыс. беженцев, не являющихся европейцами, обратились с просьбой предоставить им убежище в Западной Европе. В 1984 году эта цифра возросла до 102 тыс. человек. В том же году в Соединенных Штатах была официально подана 21 тыс. заявлений о предоставлении убежища, в Канаде было подано лишь 7 тыс. таких заявлений.

Проведенное недавно по инициативе УВКБ ООН исследование подтверждает, что перемещение лиц, ищущих убежища, все в большей степени приобретает трансконтинентальный характер. В этом исследовании анализируются категории лиц, прибывающих в промышленно развитые страны с целью получить убежище, при этом

проводится сравнение числа перемещающихся в рамках своего региона с числом прибывших из стран, находящихся за пределами данного региона. В 1980 году доля лиц, ищущих убежища вне своих регионов, составила 34% для Австралии, 37% — для Западной Германии и 36% для Швейцарии. К 1984 году эти цифры возросли соответственно до 84, 66 и 88%. Лишь доля Австрии и США так и не превысила 60%.

Новые подходы к проблеме беженцев

Не все развитые государства одинаково отнеслись к недавнему притоку лиц из стран «третьего мира», ищущих политического убежища. Из-за географической изоляции Австралии очень немногие беженцы оседают в этой стране: в период с 1980 по 1984 год — менее 1 тыс. человек. Поэтому Австралию это явление затронуло весьма незначительно. Канада приняла гораздо больше беженцев (за тот же период — приблизительно 20 тыс.) и в общем обошлась с ними довольно либерально и гуманно.

Этого нельзя сказать о большинстве других развитых стран. Нельзя отрицать тот факт, что западные страны выделяют значительные денежные средства на помощь беженцам в развивающихся странах. Верно и то, что они расселили (а Франция и США продолжают расселять) многочисленных беженцев из Индокитая. В то же время они заняли довольно сдержанную позицию в отношении отдельных лиц из стран «третьего мира», ищущих политического убежища. Чем это объясняется?

Официальное отношение к беженцам и лицам, ищущим убежища, весьма сложным образом оказалось связанным с вопросом об иммиграционном контроле. В период послевоенного восстановления развитые страны столкнулись с необходимостью удовлетворения острой потребности в рабочей силе. В Америке часть этой потребности была удовлетворена за счет переселения перемещенных лиц из Европы. Позднее из стран Центральной Америки, Карибского бассейна и с островов Тихого океана законными и незаконными путями прибыло большое число рабочих-мигрантов.

Далее в целях удовлетворения своей потребности в дешевой и непритязательной рабочей силе колониальные державы обратили свой взор на зависимые от них страны. Например, Великобритания вербовала рабочих из Индии и с островов Карибского бассейна, Франция использовала рабочих из Северной Африки, а Нидерланды — из Индонезии и Суринама. Такие государства, как Западная Германия и Швейцария, не имевшие колоний, решили эту проблему за счет иностранных рабочих из таких периферийных европейских государств, как Турция, Италия, Португалия, Испания и Югославия.

Такая миграция рабочей силы считалась необходимой и воспринималась как позитивный фактор, однако так было лишь в период подъема в международной экономике и наличия спроса на дешевую рабочую силу. В середине 70-х годов период бурного послевоенного роста закончился. Работодатели начали избавляться от рабочей силы, вкладывать средства в капиталоемкие машины и оборудование и переводить предприятия в страны с дешевой рабочей силой, такие как Южная Корея и Тайвань.

Именно в этот период по политическим и историческим соображениям, не говоря уже о гуманитарных причинах, правительства западных стран начали принимать сотни тысяч беженцев из Индокитая, проживавших тогда в лагерях для беженцев, разбросанных по всей Юго-Восточной Азии. Эти программы расселения продолжили путь для въезда в развитые страны беспрецедентного числа беженцев неевропейского происхождения.

Для Австралии и Канады программа переселения создала относительно немного проблем. В Австралии процесс переселения проходил на фоне непрекращавшейся крупномасштабной иммиграции. Более того, нынешние правительства решили опередить общественное мнение и сознательно начали менять соотношения в расовом составе населения.

В Канаде сложилось, по-видимому, мнение, что беженцы оказывают позитивное воздействие на жизнь страны. Канада — это процветающая и малозаселенная страна с низким уровнем рождаемости. Проблем этни-

ческого и расового характера у нее относительно немного, и, используя довольно строгий критерий отбора населения, она принимает главным образом тех, кто обладает потенциальными способностями к быстрому устройству на месте. Подобно Австралии, Канада поддерживает прогрессивную политику в области решения проблемы беженцев и следует гуманным процедурам в вопросах предоставления убежища.

Что касается Европы и США, то там сложилось совершенно иное положение. Теперь ясно, что в этих странах программа расселения беженцев из Индокитая привела к возникновению негативного восприятия беженцев, оказывающего серьезное влияние на отношение местного населения к отдельным лицам, ищущим убежища.

США всегда были страной иммигрантов. С этнической точки зрения население там очень неоднородно. Несмотря на некоторые колебания в экономической жизни в последний период, эта страна обладает динамичной экономикой. Значительная часть беженцев из Индокитая выразила желание поселиться в США. Это в целом позволило американскому правительству выбирать людей наиболее квалифицированных и владеющих перспективными профессиями.

По сути дела, можно утверждать, что Америка оказалась крайне привлекательной для выходцев из Индокитая. В США складывается мнение, что перспектива переселения как бы «толкает» вьетнамцев и представителей других национальностей на выезд из своей страны. Согласно одному из американских источников, вслед за каждыми 10 вьетнамцами, переселившимися в 1984 году, прибыло еще 8 человек из этой страны.

Такая статистика указывает на два отрицательных момента. Во-первых, США оказались вынужденными взять на себя бессрочное обязательство в отношении расселения: чем больше они принимают беженцев, тем больше людей стремится приехать. И многие вновь прибывшие не хотят, чтобы их рассматривали как жертвы преследований; им удобнее фигурировать в качестве родственников беженцев, которые по закону имеют достаточные основания на въезд в страну в целях воссоеди-

нения с семьей, или просто в качестве мигрантов, ищущих лучшей доли.

Во-вторых, если считать такое бессрочное обязательство само собой разумеющимся, то в Америке могут возникнуть трения между различными группами иммигрантов. Один из комментаторов охарактеризовал это следующим образом:

Сегодня сотни тысяч иммигрантов, на законных основаниях подавших заявления на въезд в США, разбросаны по всему земному шару и терпеливо ждут своей очереди; большинство из них ждет, чтобы соединиться со своими родственниками — гражданами США. Они вправе спросить, почему братья и сестры, а то и двоюродные братья и сестры, тети и дяди из Вьетнама и Лаоса могут въехать в Соединенные Штаты уже через несколько месяцев после подачи заявления, а братья и сестры американских граждан филиппинского или мексиканского происхождения должны ждать от пяти до десяти лет. Если бы они были беженцами, то тогда все понятно. Но если они являются мигрантами, это совсем другое дело.

В странах Западной Европы возникли различные проблемы. С началом спада в экономике рабочих-иммигрантов и их детей увольняли первыми, а принимали на новую работу в последнюю очередь. Иностранцев рабочих отсылали домой. Иммигранты начали скапливаться в запущенных внутренних городских районах, где конкурировали с их жителями в получении работы, жилья и других общественных услуг. Усилились расистские настроения, часто раздуваемые некоторыми средствами массовой информации и экстремистскими политическими группировками. В ответ на это правительство ужесточало иммиграционные процедуры, часто под сильным давлением общественности.

Многие беженцы, прибывшие в этот период из Индокитая, оказались в довольно тяжелом положении. В большинстве случаев они хотели селиться именно во Франции, бывшей колониальной державе, а не в какой-либо другой европейской стране. Оказалось, что многие из них не имеют профессиональной подготовки и образования. Было крайне трудно приспособиться к новым языкам, нравам, пище и климату. Первоначальное сочувствие к беженцам со стороны принимающей общины постепенно

сменилось безразличием, цинизмом и даже враждебностью. Некоторые политики, стремящиеся к ограничению потока иммигрантов и сокращению расходов на социальные нужды, относились к ним явно враждебно. Аналогичное отношение наблюдалось со стороны некоторой части местного населения, которое считало иностранцев непрошеными гостями. В США, например, к ним враждебно относились другие группы иммигрантов, разлученные со своими друзьями и родственниками в силу ограничительного характера иммиграционной политики.

Беженцы и иммиграция

Отношение к новому потоку лиц, ищущих убежища, и к беженцам могло быть более позитивным, если бы можно было провести четкое разграничение между ними и другими группами иммигрантов. На практике это вылилось в серьезную административную проблему. Ввиду сложности данной проблемы возник целый ряд жаргонных названий. Теперь правительства квалифицируют лиц, ищущих убежища, как «беженцы де-факто», «политические или экономические иммигранты», «перемещенные за границу лица», «мандатные беженцы», «челночные беженцы» и «кочующие беженцы». Даже тем, кому предоставлено убежище, могут приклеить ярлык беженца со статусом «А» или «В», с «толерантным статусом» или с «особым разрешением на пребывание в стране».

Этот создающий путаницу перечень терминов частично объясняется несовершенством терминологии Конвенции 1951 года и Протокола 1967 года в политическом и гуманитарном контексте 80-х годов. Безусловно, имеется некоторое число лиц, ищущих убежища, которые могут доказать, что они имеют «обоснованные опасения стать жертвой преследований», однако не хотят обращаться с просьбой о предоставлении им статуса беженцев. Некоторые считают, что обратиться с просьбой о предоставлении такого статуса означало бы навлечь немилость властей на родственников на своей родине. Другие опасаются столкновений между разведывательными службами принимающей страны и аналогичными

службами их собственного правительства. Иные хотели бы отправиться домой, как только позволят обстоятельства, и не желают предпринимать никаких действий, которые могут поставить под угрозу их возвращение.

Многие лица, ищущие убежища, оставили свою страну и прибыли в страну развитого мира, так как их жизнь оказалась в исключительной опасности и была лишена какой бы то ни было гарантии стабильности. Однако они не могут доказать, как того требуют Конвенция и Протокол, касающиеся беженцев, что имеют обоснованные опасения оказаться жертвой преследований в своей стране; задача усложняется еще и тем, что для получения статуса беженца необходимо доказать существование как объективных, так и субъективных элементов таких опасений. В подобного рода положении оказываются люди из неблагополучных стран с неустойчивой внутренней обстановкой, как Уганда, Шри-Ланка и Сальвадор, страдающие и от гражданских конфликтов, и от экономических спадов. Поэтому для политиков, гражданских служащих и иммиграционных властей не составляет труда отнести этих людей к группе экономических мигрантов, стремящихся обеспечить себе более высокий уровень жизни. Они утверждают, что эти люди, будучи не в состоянии найти работу в развитых странах, как правило, выдают себя за беженцев и обращаются с «совершенно необоснованной» просьбой предоставить им убежище.

Ограничительная практика предоставления убежища

Наиболее ярко симптомы упомянутых негативных тенденций проявляются в политике развитых стран в вопросе предоставления убежища. В 60—70-х годах западные правительства сделали значительный шаг вперед в понимании проблемы беженцев. Этот прогресс получил отражение в целом ряде национальных и региональных законов, резолюций и административных процедур. Все эти меры были направлены на то, чтобы обеспечить гу-

манное и последовательное отношение к ищущим убежища и дать возможность этим людям получить в стране, где им предоставлено убежище, возможно более благоприятный статус.

В настоящее время упомянутые законы, резолюции и процедуры ставятся под сомнение. Концепция предоставления убежища как позитивного акта процветающих государств, преданных идеалам гуманности, была серьезно подорвана, а иногда и полностью отброшена. Все чаще на беженцев смотрят как на людей, ставящих под угрозу заведенный порядок вещей, а не как на попавших в беду. В августе 1984 года Верховный комиссар ООН по делам беженцев, признавая эту вызывающую беспокойство тенденцию, указал, что многие развитые страны стали придерживаться «вполне определенной тенденции создания всевозможных препятствий на пути новой волны ищущих убежища». Такая тенденция проявляется по-разному.

Некоторые правительства не позволяют ищущим убежища ступить на землю своих стран. Например, США перехватывали лодки с гаитянами и отправляли их назад. В 1985 году правительство Великобритании ввело ограничения на все визы лицам из Шри-Ланки с целью предотвратить въезд в страну тамиллов, ищущих убежища. Чтобы добиться соблюдения упомянутых мер, европейские правительства вводят штрафы и прочие меры наказания в отношении авиакомпаний, доставляющих из стран «третьего мира» лиц, которые безуспешно пытаются получить убежище. Все чаще политика в области предоставления убежища планируется на закрытых заседаниях международных конференций, проводимых авиакомпаниями.

Некоторые лица, обращающиеся с просьбой о предоставлении убежища, получают отказ, зачастую совершенно не мотивированный. Ряд европейских правительств дали указание пограничникам и местной полиции не пропускать лиц, ищущих убежища. В США иммиграционные власти оказывают давление на многих только что прибывших с целью заставить их согласиться на «добровольный отъезд», тем самым отказывая им в праве заявить о мотивах, вынудивших искать убежища.

В 1981 году более 10 тыс. из 13 тыс. сальвадорцев были задержаны на мексиканской границе.

Оказавшись в той или иной стране, ищущие убежища сталкиваются с серьезным ограничением своих свобод. Многих обращающихся с заявлением о предоставлении убежища содержат в местах заключения или направляют в «сборные пункты», где условия содержания, как правило, тяжелы и унижительны. Те, кому разрешается жить вне вышеуказанных мест, разбросаны по всей стране и часто оказываются оторванными от друзей и семьи. Прежде чем покинуть указанный для проживания район, они должны получить специальное разрешение.

Ущемляются также социальные и экономические права. В Европе лишь немногие ищущие убежища имеют право на получение работы, хотя известно, что прохождение упомянутых заявлений по инстанциям занимает два года. Многие страны помогают беженцам не деньгами, а натурой в рамках системы социального обеспечения и лишают этих услуг каждого, кто отказывается выполнять неоплачиваемую грязную работу.

Процедуры, применяемые для оценки обоснованности притязаний на статус беженца, усложняются. Подчас решения принимаются недостаточно подготовленными и неопытными гражданскими служащими, на которых к тому же оказывается давление с целью заставить их удовлетворить возможно меньше заявлений о предоставлении такого статуса. Беженцам отказывают в юридической помощи. Есть все основания полагать, что решения принимаются на основе политических и расовых соображений. В Западной Германии туркам и пакистанцам почти полностью отказано в статусе беженцев. В 1982 году лишь 26 из 12 тыс. сальвадорцев, ищущих убежища, получили его в США.

И наконец, все большее число ищущих убежища отправляется назад в свои страны, получив в ответ на свое заявление отказ. Наиболее ярким примером упомянутой тенденции служит регулярная депортация сальвадорцев из Соединенных Штатов (до 400 человек в месяц на протяжении 1985 года). Согласно сообщениям, целые группы были высланы в свои страны вопреки их воле: тамилы — из Голландии, заирцы — из Швейцарии и тур-

ки — из Западной Германии. В 1983 году один ищущий убежища турок, узнав о своей предстоящей экстрадиции, выпрыгнул из окна здания суда и разбился. Известны случаи, когда группы насильственно выслаемых устраивали в аэропортах акции протеста и демонстрации. О судьбе многих высланных после их возвращения домой ничего не известно.

Даже на национальном уровне эти факты не остались незамеченными. В США под эгидой церкви возникло «движение за предоставление убежища», которое бросило открытый вызов законодательным органам, предоставляя приют людям из Центральной Америки, пересекающим границу между Мексикой и США. В Западной Европе общины, профсоюзы и занимающиеся вопросами прав человека организации провели серию кампаний против депортации «незаконных иммигрантов» и подавших заявления с просьбой предоставить им убежище.

Прагматизм и соображения гуманности

Понять причины, по которым вводятся ограничительные меры во многих промышленно развитых странах, можно, однако оправдать эти меры трудно. С ними можно не согласиться по ряду причин. Они часто не срабатывают, основаны на ошибочных предположениях и представляют собой нарушение гуманитарных норм.

Политика сдерживания потока ищущих убежища оказалась неэффективной. Анализ имеющихся данных указывает на то, что, если страна решает прибегнуть к упомянутой ограничительной практике, поток ищущих убежища на первых порах резко сокращается. Однако уже через некоторое время, несмотря на жесткие меры, число беженцев вновь начинает расти. Более того, сокращение потока таких лиц в одну страну компенсируется расширением аналогичного потока в другие страны. Меры сдерживания просто изменяют направление потока, не сокращая при этом общего числа ищущих убежища или претендующих на статус беженца в развитых странах.

В конечном счете ограничительная практика в области

предоставления убежища не уменьшает числа проблем, а, наоборот, создает дополнительные проблемы, если рассматривать этот вопрос с точки зрения роста финансовых расходов и возникновения предпосылок для социальных неурядиц. Более 50% всех ищущих убежища в конечном счете остается в стране, где они подали заявление о предоставлении им убежища. А те, кто в течение двух или более лет находился в изоляции и был унижен и лишен возможности работать, вряд ли смогут стать полноценными и самостоятельными членами избранного ими нового общества.

Имеются достаточные основания возражать против политики сдерживания также и по гуманитарным соображениям. Основное бремя глобальной проблемы беженцев ложится не на богатые и могущественные страны, а скорее на плечи бедных и наиболее обездоленных государств земного шара. Например, общее число беженцев в странах Западной Европы составляет лишь 5% общего числа беженцев на земном шаре. Те 102 тыс. ищущих убежища, которые прибыли в Европу в 1984 году, составляют всего лишь 0,003% постоянного населения Европы.

Правительства и средства массовой информации развитых стран склонны преувеличивать масштабы данной проблемы. Резкое увеличение после 1979 года числа заявлений с просьбой о предоставлении убежища совпало с экономическим кризисом в Европе. Значительная доля новых заявлений о предоставлении статуса беженца приходится на иммигрантов, лишенных контрактов и разрешений на работу. Одновременно серьезные неурядицы, происходящие в различных частях земного шара, толкают многих иностранных студентов, обучающихся в развитых странах, на то, чтобы по завершении курса обучения подать заявление о предоставлении им убежища. Например, было подсчитано, что по меньшей мере 20 тыс. иранских студентов проживали в Великобритании в период революции в Иране. С тех пор многие из них обратились с заявлениями о предоставлении им статуса беженца, утверждая, что, поскольку они жили на Западе, по возвращении домой, вероятно, подвергнутся преследованиям.

Утверждение о том, что многие ищущие убежища являются просто-напросто экономическими мигрантами, — преувеличение. В Европе наибольшее число впервые подавших заявление с просьбой предоставить им убежище прибыли из таких стран, как Иран, Ирак, Шри-Ланка, Гана и Уганда. Эти страны не относятся к числу наиболее бедных стран земного шара, однако являются ареной наиболее серьезных внутренних потрясений. Аналогичным образом люди, покинувшие Сальвадор и Гаити, стремились к более благополучной жизни и вместе с тем хотели избавиться от самых вопиющих нарушений прав человека. Проведенное недавно УВКБ ООН исследование показало, что число «совершенно необоснованных» заявлений с просьбой о предоставлении убежища на Западе составляет не более 10 — 15% общего их числа. Существует вполне реальная опасность того, что попытки выловить и отсеять это небольшое число заявлений могут поставить под угрозу безопасность и свободу многих лиц, действительно являющихся беженцами.

Было бы глупо предлагать промышленно развитым странам встать на путь политики «открытых дверей» в отношении предоставления убежища всем и каждому, кто называет себя беженцем. Такая политика искажила бы важную гуманитарную концепцию статуса беженца.

С другой стороны, прибегая к ограничительной практике в области предоставления убежища и к различным формам «гуманного сдерживания», ряд правительств, вне всякого сомнения, совершают действия, противоречащие духу гуманности, а возможно, и букве международных документов в области положения беженцев и прав человека.

В двух нижеследующих главах предлагаются возможные пути и средства разработки международным сообществом и самими промышленно развитыми странами политики и практики решения данной дилеммы.

4. Международное законодательство и организации

Мораль нельзя ввести в законодательном порядке, можно лишь регулировать поведение людей.

Мартин Лютер Кинг, 1963 год

Не проходит и недели, чтобы не поступили сведения о тех или иных неудачных попытках международного сообщества оказать помощь и обеспечить защиту беженцам. Это — нескончаемый поток новостей о расправах в лагерях для беженцев, о неспособности спасти терпящих бедствие в открытом море, о голоде, болезнях и смерти среди многих покинувших родные места, кто не может вовремя получить международную помощь, о насильственной репатриации лиц, ищущих убежища, и о практике, направленной на то, чтобы воспрепятствовать беженцам в получении убежища.

Как это часто бывает, все газеты предпочитают печатать сведения только о неудачах. Мы редко слышим об успехах. И все-таки, несмотря на все свои слабые стороны, международная структура защиты беженцев и оказания им помощи спасает жизнь людей и способствует поддержанию человеческого достоинства.

Именно поэтому так важно верить в эффективность и ценность международных усилий и оказывать поддержку деятельности тех организаций, на которые возложены функции по реализации поставленных целей. Вместе с тем не менее важно признать недостатки существующих структур и изыскать пути и средства их укрепления и постепенного приведения в соответствие с нуждами населения, покинувшего родные места.

Первоначально правовой и организационный механизм защиты беженцев был создан для принятия надле-

жащих мер в случае особых ситуаций. После первой мировой войны международные действия в данной области распространялись лишь на конкретные группы меньшинств, например ассирийцев или армян. После второй мировой войны для решения проблем населения, изгнанного из родных мест или покинувшего их в результате войны, были созданы Администрация ООН по вопросам помощи и послевоенного восстановления (ЮНРРА), а позднее — Международная организация по делам беженцев (МОБ). В то время не существовало общей системы оказания помощи и обеспечения защиты всем перемещенным лицам. Конвенция о статусе беженцев 1951 года была первой попыткой со стороны международного сообщества дать определение этой категории лиц, которое охватывало бы не только особые группы населения. С тех пор на региональном уровне возникли новые правовые документы, разработаны новые нормы и положения. Если говорить более конкретно, то в законы и практику, регулирующие деятельность Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ ООН), были внесены некоторые коррективы. Однако, как видно из этой главы, в общей картине решения данного вопроса остается целый ряд серьезных пробелов.

Право на убежище

Безопасное убежище — это основное, к чему стремятся спасающиеся бегством. Часто такое убежище они могут найти только вне своей страны. В международном праве признается право того или иного лица на получение убежища, однако оно не обязывает государства предоставлять убежище. В международном праве предоставление убежища рассматривается как вопрос, относящийся к компетенции суверенного государства, и соответственно его оставляют на усмотрение того или иного правительства. Даже те, кто, вне всякого сомнения, подпадает под определение «беженец» в рамках Конвенции ООН, необязательно могут рассчитывать на право убежища в какой-либо конкретной стране.

Не предусмотрено такое право и в других междуна-

родных документах, касающихся прав человека. В статье 14 Всеобщей декларации прав человека 1948 года говорится о праве «искать убежище... и пользоваться этим убежищем», а не «искать и получать» убежище.

Конвенция о беженцах, разработанная Организацией африканского единства (ОАЕ) в 1969 году, ближе всего подходит к признанию такого права; в ней, в частности, говорится, что «государства — члены ОАЕ в рамках своих соответствующих законодательств предпринимают все возможные усилия для предоставления беженцам убежища».

На практике многие государства действительно предоставляют убежище тем, чья жизнь находится в опасности, независимо от того, признаны они официально беженцами или нет. В последние годы многие промышленно развитые страны ввели новые формы «безопасного пристанища». В Соединенном Королевстве, например, ищущим убежища, чьи заявления о предоставлении статуса беженца были отклонены, предоставляется тем не менее «исключительное право на пребывание в стране». В Соединенных Штатах аналогичной цели служит формулировка «отсроченный добровольный отъезд».

Недавно введенная в развивающихся государствах практика показывает, что правительства готовы предоставлять по крайней мере временный приют большому числу бедствующих при условии, что бремя, связанное с обеспечением беженцев и поиском окончательных решений по улучшению их бедственного положения, будет разделено с международным сообществом. Именно принцип «разделения бремени» убедил некоторые государства Юго-Восточной Азии, которые первоначально не были склонны принимать беженцев из Индокитая («людей в лодках»), положительным образом изменить свою политику.

Однако, как мы поняли из предыдущих глав, политика правительств принимает все более ограничительный характер в отношении ищущих убежища. Некоторые просто отказались ратифицировать Конвенцию и Протокол ООН. Ряд стран, подписавших их, грозились даже денонсировать эти документы. Некоторые государства применяли меры так называемого «гуманного сдержи-

вания», направленные на то, чтобы воспрепятствовать новым группам лиц, ищущим убежища, въезжать в страну. В качестве последнего средства ряд правительств просто закрыли перед ними границу. Вследствие этого некоторые из них стали так называемыми «кочующими беженцами», постоянно переезжающими из страны в страну, причем ни одно из правительств не выражает готовности рассмотреть их просьбы о предоставлении убежища.

Это положение побудило многих наблюдателей задаться вопросом, является ли определение беженца в Конвенции ООН как лица, имеющего «вполне обоснованные опасения стать жертвой преследований», достаточным, то есть удовлетворяющим современным требованиям, особенно если учесть, что для установления факта опасения лицо, подающее заявление с просьбой о предоставлении убежища, должно привести как «объективные», так и «субъективные» причины. Недостаточно просто принадлежать к сообществу или стране, где может существовать подобное опасение; заявитель должен также предоставить доказательство преследования или вполне обоснованного опасения стать его жертвой.

Жертвы войны, а также лица, спасающиеся от массового насилия или голода, вряд ли подпадают под это узкое определение. Политические преследования и экономический гнет зачастую имеют место одновременно. Люди спасаются от экономических невзгод, порожденных неспособностью властей гарантировать своей политикой справедливое распределение продуктов питания, земли, рабочих мест или возможность получения образования. В случае насильственных политических изменений и гражданских конфликтов чаще всего страдают те, кто проигрывает борьбу за экономические ресурсы, а также те, кто является объектом дискриминации по признаку расы, религии, национальности или политических убеждений.

В этом непрестом положении вопрос о признании лиц, оторванных от родных мест, беженцами может легко превратиться в вопрос, в котором найдут отражение соображения политического и расового характера. Многие обозреватели полагают, что беженцев из Индо-

китай, расселившихся в промышленно развитых государствах начиная со второй половины 70-х годов, следует считать беженцами, поскольку они покинули страны, состоящие в союзе с СССР. Однако сальвадорцы не должны рассматриваться в США как беженцы, поскольку правительства обеих стран поддерживают тесные связи. В Западной Европе тамилы из Шри-Ланки считаются не беженцами, а, как определил один британский политик, «молодыми людьми, погнавшимися за материальными выгодами». Некоторые полагают, что ищущих убежища тамилы никто бы подобным образом не характеризовал, если бы рынок труда не был насыщен, если бы они не прибывали с субконтинента, ставшего одним из основных районов эмиграции в Соединенное Королевство.

Отвечает ли определение беженцев, данное в Конвенции ООН, своей цели? Может быть, следует принять более широкое определение, такое же, как определение, содержащееся в Конвенции ОАЕ, в которой признается, что беженцы появляются не только в результате преследований, но также в результате «внешней агрессии, оккупации, иностранного господства или событий, серьезно нарушающих общественный порядок»? Даже это более широкое определение не сможет обеспечить решение сложной проблемы беженцев, порожденной многочисленными причинами, включая экологические и экономические бедствия.

Эта дилемма не имеет быстрого и простого решения. Существующая правовая структура, разработанная в конкретных социально-политических условиях для решения главным образом проблем, связанных с положением беженцев в послевоенной Европе, определено не удовлетворяет существующим требованиям. В то же время нежелательно, чтобы попытки пересмотреть установленное определение привели к подрыву того, что было с таким трудом создано на международном уровне и получило закрепление в национальных законодательствах и практике. В существующих политических условиях, а также при нежелании государств решать сложные вопросы, имеющие долгосрочные последствия, вовсе не вызывает удивления сдержанное отношение к попыткам заменить или обновить существующее законодательство.

Однако эта сдержанность не должна служить предлогом для бездействия или для подавления процесса естественного развития. Концепции и институты, которые не изменяются с течением времени, как правило, постепенно отмирают.

Вперед можно двигаться двумя путями. С гуманитарной точки зрения более широкий подход требует серьезного обоснования с учетом региональных инициатив, каковой является разработанное ОАЕ определение понятия «беженец». Если под угрозой находятся жизнь, свобода или безопасность человека, то не имеет никакого значения, является ли эта угроза результатом преследования или иной формы опасности, такой как вооруженный конфликт. Однако такая инициатива наталкивается на серьезное противодействие: во-первых, со стороны многих государств, которые не желают расширять свои обязательства в отношении перемещенных лиц; во-вторых, со стороны некоторых организаций по правам человека, которые опасаются, что будут размыты такие установившиеся классические определения, как «беженец» и «убежище», и что вследствие этого могут пострадать подлинные политические беженцы.

В то же время традиционный подход к понятию «беженец» можно было бы вновь подтвердить, с тем чтобы гарантировать такое положение, при котором лишь подлинные жертвы преследования подпадали бы под действие Конвенции. Для достижения успеха потребовалось бы подвергнуть индивидуальной проверке всех вновь прибывающих в принимающую страну, даже в периоды их массового притока. В развивающихся странах выполнение такой задачи было бы делом чрезвычайно сложным и дорогостоящим и, кроме того, это обернулось бы тяжелым бременем для местной административной системы.

Определение статуса беженца в индивидуальном порядке иногда вызывает отрицательную реакцию страны происхождения, поскольку оно косвенно свидетельствует о том, что в этой стране имеет место преследование. Это частично объясняет причину, в силу которой в Конвенцию ОАЕ было включено специальное положение, в соответствии с которым «предоставление убежища

беженцам является миролюбивым гуманным актом и не должно рассматриваться как недружественный акт со стороны какого-либо государства-участника».

Кроме того, с гуманной точки зрения, вероятно, было бы необходимо разработать новую категорию — «перемещенное за границу лицо» — с целью предоставления конкретных прав жертвам войны, беспорядков или экологической катастрофы.

Поэтому, если существующее положение с определением термина «беженец» является с аналитической точки зрения неудовлетворительным, на практике, чтобы облегчить страдания тех, кто был вынужден покинуть родные места, находят применение гибкость и прагматизм. И любая попытка дать более точное определение тех, кто имеет право на приют или постоянное убежище, может ликвидировать эти преимущества. Однако для сохранения существующего определения беженцев принимающие страны должны взять на себя ответственность за разработку более конструктивной политики в отношении беженцев как внутри страны, так и за границей.

В промышленно развитых государствах правительственным учреждениям, рассматривающим заявления о предоставлении убежища, следует выделять дополнительные ресурсы. Чрезвычайно долгое рассмотрение заявлений во многих странах не обусловлено какой-либо необходимостью и зачастую не отвечает интересам как претендента, так и данной страны. С другой стороны, когда статус беженца предоставляется людям в массовом порядке исключительно на основании того, что они прибыли из какой-то конкретной страны, понятие «убежище» не только размывается, но почти неизбежно обретает политическую окраску.

Правительствам следует принимать жесткие меры, если они хотят, чтобы решения, касающиеся статуса беженцев, сохраняли свой гуманитарный контекст. Некоторые страны уже отводят определенную роль УВКБ в своей процедуре предоставления убежища. Такой подход способен повысить объективность принимаемых решений. Само УВКБ может в значительной мере повысить доверие к себе как к беспристрастному судье в вопросах предоставления убежища, если будет точно сообщать

властям о случаях несоблюдения соответствующих гуманитарных принципов. Добровольные организации могли бы поддерживать УВКБ посредством систематического сбора, оценки и распространения информации и документации.

Развитые страны также должны пересмотреть свои программы расселения беженцев и точнее ориентировать их на тех беженцев, которым невозможно помочь в их собственном регионе. В эту категорию входит ряд групп: беженцы, которые желают воссоединиться с членами своей семьи; беженцы, безопасность которых не может быть гарантирована в стране, в которую они прибыли; беженцы, нуждающиеся в специальном медицинском лечении, и политические заключенные, которые могут быть освобождены лишь в том случае, если отправятся в изгнание.

Наконец, более развитые государства должны сыграть решающую роль в оказании поддержки тем развивающимся странам, которые принимают большое число людей, находящихся в бедственном положении, многие из которых, вероятно, не смогут формально получить статус беженца. Принцип международной солидарности следует поддержать не только путем оказания финансовой и материальной помощи, но также путем проведения экономической и внешней политики, направленной на предотвращение и исправление такого положения, при котором происходят массовые перемещения беженцев.

Проблема мандатов

Когда в 1951 году было учреждено УВКБ, круг его ведения был ограничен теми категориями лиц, которые определялись как беженцы в соответствии с Конвенцией ООН о беженцах. За последние 25 лет этот мандат в плане масштабов и направленности деятельности был значительно расширен путем принятия ряда резолюций Генеральной Ассамблеей ООН. С начала 70-х годов к УВКБ много раз обращались с просьбой оказать помощь беженцам после их возвращения на родину. Время от времени к нему обращались с просьбой оказать

помощь людям, которые покинули родные места и переместились в пределах своей страны.

В ходе недавних событий в Африке УВКБ оказало помощь людям, которые были вынуждены покинуть родные места одновременно из-за стихийных бедствий и бедствий, вызванных деятельностью человека. Так, в январе 1985 года Верховный комиссар Организации Объединенных Наций по делам беженцев заявил:

Было бы бессмысленно заниматься обсуждением статуса этих лиц. Основное соображение заключается в том, что УВКБ, являясь единственным учреждением Организации Объединенных Наций, представленным в Восточном Судане, должно было сделать все возможное, чтобы оказать помощь страдающим людям после пересечения ими границы.

Во многих случаях такая гибкость компенсирует ограниченный характер положений Конвенции о статусе беженцев. Многие государства не готовы санкционировать расширение критериев, касающихся статуса беженцев. В то же время они признают гуманитарные потребности всех перемещенных лиц и удовлетворены тем, что УВКБ играет столь важную роль в обеспечении их благосостояния.

Тем не менее необходимо критически рассмотреть мандат УВКБ. Во-первых, как явствует из других глав настоящей книги, существует насущная потребность в том, чтобы Организация Объединенных Наций содействовала защите лиц, перемещенных внутри своей страны. Во-вторых, она должна обеспечить возможность предоставления необходимой помощи, предназначенной для включения в общественно полезную деятельность лиц, пожелавших вернуться в свою страну. В осуществлении этих двух задач важную роль может сыграть УВКБ.

Больше внимания следует уделять проблемам, с которыми сталкиваются беженцы-апатриды. Первоначально предполагалось, что Конвенция ООН о статусе беженцев также должна распространяться на апатридов (лиц без гражданства), однако конференция, которой была поручена ее разработка, не имела времени для рассмотрения этого вопроса. В 1954 году была принята Конвенция о статусе апатридов, определяющая минимальные нормы

обращения, аналогичные содержащимся в Конвенции о статусе беженцев. В 1961 году была разработана вторая конвенция, касающаяся проблемы апатридов. Потребовалось более десяти лет, чтобы она вступила в силу. В 1975 году Генеральная Ассамблея Организации Объединенных Наций возложила на УВКБ ответственность за ее осуществление. Однако с тех пор достигнуто было немного. Участниками этой Конвенции являются только 13 государств. Достоверные данные о численности апатридов в мире отсутствуют.

Вопрос о палестинских беженцах

Палестинские беженцы получают материальную помощь, в частности в области образования и здравоохранения, от Ближневосточного агентства ООН для помощи палестинским беженцам и организации работ (БАПОР). Однако потребности, связанные с правовой защитой палестинских беженцев, становятся все более серьезной проблемой во всем мире. На оккупированных территориях она осложняется тем, что Израиль отказывает в применении четвертой Женевской конвенции 1949 года, которая предусматривает защиту гражданских лиц во время военной оккупации. Таким образом, беженцы и гражданское население лишены защиты, которую она обеспечивает, а также условий, при которых осуществлялся бы надзор за ее соблюдением со стороны Международного комитета Красного Креста. Аналогичные расхождения относительно применения Конвенции имели место во время войны в Ливане и оккупации Израилем юга этой страны.

На местном уровне представители БАПОР делают все, чтобы обеспечить защиту основных прав человека в отношении тех, кто находится на попечении этой организации. В отличие от УВКБ, БАПОР является оперативным учреждением, и его сотрудники, многие из которых живут и работают в лагерях беженцев, как правило, хорошо информированы о нарушениях прав тех беженцев, которые находятся на попечении Агентства. Однако полномочия представителей БАПОР серьезно

ограничены ввиду того, что оно не располагает формальным мандатом на защиту беженцев.

В 1950 году палестинские беженцы не были включены в сферу действия мандата УВКБ, поскольку существовало опасение, что политический характер палестинского вопроса будет препятствовать осуществлению новым учреждением сугубо гуманитарной роли. Кроме того, в это время обсуждались мероприятия по репатриации палестинских беженцев или выплате им компенсации. Арабские государства опасались, что УВКБ, задача которого заключалась в поиске долгосрочных решений, может попытаться расселить палестинцев в другом регионе или локализовать их расселение, вместо того чтобы вынести на первый план репатриацию. Хотя история доказала несостоятельность таких предположений, первое из них остается реальным и сегодня. Существуют опасения, что, если бы на УВКБ была возложена задача обеспечивать правовую защиту палестинцев, это могло бы серьезно подорвать его авторитет. Но в силу универсальности своего гуманитарного мандата УВКБ обладает большим международным авторитетом, нежели БАПОР, и, таким образом, могло бы более эффективно защищать палестинцев.

События последних лет свидетельствуют о том, что гражданские беженцы нуждаются в физической защите, но для такой роли ни УВКБ, ни БАПОР не готовы. Однако потребности в защите палестинских беженцев не ограничиваются их физической защитой. Эти потребности включают и защиту основных прав человека, и некоторые чрезвычайно сложные проблемы, проистекающие из положения палестинцев как апатридов — положения, от которого страдают многие из них, а также всевозможные препятствия, с которыми они сталкиваются при получении проездных документов. Особенно остро эта проблема стоит перед молодым поколением палестинцев, родившихся в изгнании.

Практическое решение этой дилеммы для БАПОР, которое занимается программами повседневной помощи, должно состоять в том, что ему следует взять на себя ответственность за защиту прав и обеспечение безопасности тех, кто находится на его попечении в географиче-

ческом регионе, на который распространяется его мандат. Это, несомненно, потребовало бы организационных перестроек и обеспечения дополнительных финансовых средств. А ведь уже сегодня Агентство страдает от свойственных ему финансовых кризисов и сложных политических проблем. Кроме того, в последние годы так же остро встал вопрос о физической защите беженцев, проживающих в лагерях. Совершенно очевидно, что физическая защита лиц, как мы увидим ниже, представляет собой абсолютно новую проблему, для решения которой не существует никакой международной структуры.

В отношении тех палестинцев, которые находятся вне данного географического региона, существующие между БАПОР и УВКБ соглашения предусматривают, что последнее осуществляет функции международной защиты. Однако на практике эта договоренность не всегда приносит удовлетворительные результаты. Поскольку проблемы защиты палестинских беженцев — как отдельных лиц, так и групп, расселившихся по всему миру, — становятся все более сложными, представляется необходимым усилить международную гуманитарную деятельность по решению этих проблем.

Личная неприкосновенность

В обычных обстоятельствах именно национальное правительство обеспечивает физическую защиту своих граждан путем поддержания правопорядка в стране и в конечном счете организации национальной обороны, а также путем обеспечения и законного права обращаться к судебной защите в случае нарушения прав человека.

Как только беженец пересекает границу, основное обязательство по обеспечению его физической и иной защиты переходит к стране, предоставляющей убежище. Однако некоторые страны, возможно, не способны предоставить эффективную физическую защиту каждому, стремящемуся получить убежище, особенно в условиях массового притока беженцев в отдаленные приграничные районы или в иные труднодоступные районы данной

страны. Из-за этого могут возникнуть серьезные проблемы в тех случаях, когда армия или какое-либо иное военное формирование из страны происхождения может напасть на беженцев через границу. В таких случаях на международное сообщество возлагается по крайней мере моральная ответственность за помощь в обеспечении физической защиты этих людей. Однако в уставе УВКБ, разработанном для решения проблемы беженцев в развитых европейских странах после второй мировой войны, вопрос о физической защите беженцев не рассматривается. В то время предполагалось, что такая защита будет обеспечиваться страной, предоставляющей убежище.

Такие явления, как вооруженные нападения на беженцев, жестокое обращение с ними, похищения, надругательства, принудительный призыв на военную службу и иные формы насилия, со всей серьезностью свидетельствуют о необходимости более эффективного обеспечения личной неприкосновенности беженцев и перемещенных лиц. Вопрос о физической защите беженцев вызывает крайнюю озабоченность тех организаций, которые занимаются беженцами. Однако совершенно ясно, что ни УВКБ, ни какое-либо другое гуманитарное учреждение не обладают необходимыми полномочиями для обеспечения личной неприкосновенности людей. Иногда достаточно только присутствия международного персонала, для того чтобы оказать сдерживающее воздействие в отношении таких нападений. Однако имеется множество свидетельств, позволяющих предположить, что такое присутствие не всегда в полной мере обеспечивает защиту.

В последние годы УВКБ принимало участие в таких весьма отличающихся своей новизной программах, как оказание помощи Таиланду в борьбе с нападениями пиратов на ищущих убежища, а также в совместной инициативе, предпринятой Международной морской организацией и УВКБ, по спасению потенциальных беженцев, терпящих бедствие на море. Однако и в других областях можно сделать еще многое.

После того как было подготовлено специальное исследование на тему «Вооруженные нападения на лагеря

и поселения беженцев», Исполнительный комитет УВКБ уделяет большое внимание этому вопросу. Однако неспособность Исполнительного комитета достичь соглашения по проекту декларации соответствующих принципов свидетельствует о чрезвычайной чувствительности правительств к таким проблемам, ибо эти проблемы затрагивают вопросы безопасности. Основной спорный вопрос заключается в том, следует ли осудить все без исключения нападения или же должна существовать прямая зависимость, с одной стороны, между обязанностью принимающей страны обеспечивать, чтобы беженцы не занимались деятельностью, направленной против страны их происхождения, а с другой — ответственностью совершающей нападения стороны.

Недавние события, происшедшие в таких странах, как Гондурас, Ливан, Ангола и Ботсвана, остро ставят вопрос о необходимости того, чтобы Организация Объединенных Наций приняла декларацию в отношении вооруженных нападений на беженцев. Если рассматривать вопрос в более практическом плане, то беженцев, вероятно, необходимо переселять из пограничных районов в более безопасные места. Такие переселения, как правило, непопулярны и должны осуществляться лишь в исключительных случаях. Тем не менее они полностью соответствуют нормам международного права.

Нехватка или полное отсутствие персонала УВКБ в лагерях беженцев — это отчасти объясняется тем, что УВКБ редко осуществляет собственные программы помощи, — приводит к сужению его возможностей в области обеспечения защиты беженцев. Такое положение также является отражением той традиционной точки зрения, что защита беженцев — это в большей мере переговоры с правительством по таким вопросам, как определение статуса беженцев и выдача удостоверяющих личность документов, нежели их защита от прямых нападений и других нарушений основных прав человека. Часто именно добровольные организации сообщают о нарушениях прав беженцев, и в этом смысле они играют сдерживающую роль.

В некоторых случаях УВКБ даже отказывают в доступе в районы, в которых проживают беженцы, особенно

когда они ищут убежища в спорных пограничных районах или районах конфликта. Необходимо постоянно подчеркивать право УВКБ на доступ ко всем беженцам, с тем чтобы оно могло выполнять свои уставные обязанности по обеспечению международной защиты беженцев.

Само УВКБ подчеркивает необходимость предоставления ему эффективного мандата по осуществлению наблюдения за благосостоянием и физической защитой беженцев, а также подчеркивает важность своего присутствия в лагерях беженцев. В записке по вопросу о защите, подготовленной к сессии Исполнительного комитета 1984 года, Верховный комиссар заявил:

Опыт действительно показывает, что присутствие УВКБ позитивно воздействует на сокращение числа случаев жестокого обращения с беженцами. Кроме того, государствам следует облегчать такое присутствие ввиду их обязанности сотрудничать с Верховным комиссаром в осуществлении его функции по обеспечению международной защиты беженцев.

Выражая аналогичную точку зрения, Специальный докладчик Комиссии Организации Объединенных Наций по правам человека в своем «Исследовании по правам человека и массовым выездам населения» 1981 года предложил создать группу наблюдателей, функции которых не будут политическими и будут носить чисто гуманитарный характер. Присутствие таких наблюдателей могло бы оказать умиротворяющее воздействие в районах их размещения. Большое преимущество использования таких гуманитарных наблюдателей состоит в том, что такой метод является неофициальным и для его реализации потребуется лишь согласие непосредственно заинтересованных правительств. С другой стороны, развертывание сети наблюдателей ООН или сил по поддержанию мира, требующее решения Совета Безопасности, придает этой проблеме международный характер и может быть заблокировано с помощью вето.

Присутствие таких наблюдателей или гражданского персонала ООН может помочь в создании своего рода демилитаризованной зоны в районе конфликта. Создание такого «безопасного пристанища», возможно, имело бы особо важное значение хотя бы на период переговоров

по вопросу обеспечения более эффективной защиты беженцев.

Наконец, назрела необходимость признать в международном праве существование особых потребностей в области обеспечения безопасности беженцев-женщин. Все более очевидным является тот факт, что беженцы-женщины испытывают особые лишения. Сообщалось о многочисленных случаях, когда пираты в Юго-Восточной Азии нападали на морских беженцев, насиловали и похищали беженцев-женщин. Другие данные говорят о том, что во многих районах мира женщины часто подвергаются запугиванию со стороны солдат и пограничных чиновников.

В последние годы УВКБ разработало специальные проекты совершенствования защиты беженцев-женщин и системы их консультативного обслуживания. Это шаги в правильном направлении, однако здесь требуется большая согласованность действий. Наиболее важным первым шагом могло бы стать создание нового свода международных норм, касающихся конкретных потребностей беженцев-женщин в защите.

Соблюдение международно-правовых норм

За последние 40 лет был достигнут значительный прогресс в разработке международных документов, регулирующих статус беженцев и обращение с ними. Теперь необходимо сконцентрировать внимание на реализации положений этих документов на международном, региональном и национальном уровнях.

Хотя в настоящее время 97 государств являются участниками Конвенции Организации Объединенных Наций о статусе беженцев 1951 года, а 96 — участниками Протокола 1967 года, присоединение к этим документам в некоторых «горячих» регионах мира далеко не одинаково. Многие страны Ближнего Востока, Восточной Европы и Дальнего Востока еще не присоединились к этой Конвенции. Такие влиятельные государства Азии, как Япония, Филиппины и Китайская Народная Республика, присоединились к ней лишь совсем недавно. Остается надеяться, что этот процесс будет продолжаться. Кроме

того, невозможно переоценить важность таких концепций, как разделение бремени расходов, международная солидарность и превентивные меры: государства скорее присоединятся к этим документам, если они будут уверены в том, что им будет обеспечена материальная помощь и политическая поддержка международного сообщества.

Однако недостаточно только присоединиться к Конвенции. В последние годы наибольшую озабоченность вызывает характерная тенденция: государства, подписавшие соответствующие документы, не соблюдают их. Так, например, когда принимающие страны проводят политику так называемого «гуманитарного сдерживания», беженцы и лица, ищущие убежища, преднамеренно ставятся в унижительные условия. Здесь имеют место и длительное содержание под стражей, и ограничение передвижения, и разъединение членов семьи, и принудительный физический труд.

В 1981 году Исполнительный комитет УВКБ принял свод минимальных гуманитарных норм обращения с лицами, ищущими убежища, в случаях их массового прибытия. Свод включает в себя рекомендацию правительствам принимающих стран всегда предоставлять УВКБ доступ к беженцам и возможность осуществлять наблюдение за тем, как обращаются с людьми в пунктах приема беженцев или транзитных лагерях. УВКБ призвано играть решающую роль в обеспечении благосостояния беженцев. Роль УВКБ в международной защите беженцев основывается на доктрине защиты дипломатического персонала, на основании которой любое государство может настаивать на соблюдении другими государствами основных прав его граждан. Государство может прибегнуть к целому ряду средств с целью защитить своих граждан за границей, включая дипломатическое давление, международно-правовые процедуры, угрозы ответных действий в отношении граждан государств-нарушителей, санкции и даже военную силу. Со своей стороны, УВКБ не может пользоваться подобными средствами. Его единственное орудие — оказание дипломатического давления путем морального убеждения, протеста и, наконец, публичного осуждения.

Но даже и этому орудию уже грозит возможность притупиться. Мировой экономический спад и голод в Африке заставили общественность всего мира сосредоточить свое внимание на экономическом аспекте проблемы беженцев. В то же время практика некоторых государств указывает на то, что они не всегда готовы допустить, чтобы соображения гуманитарного характера возобладали над собственными национальными интересами. Последствия такого положения приходится устранять международным гуманитарным учреждениям. Этот вопрос может иметь серьезное значение не только для этих учреждений, но также и для беженцев. УВКБ является единственной международной организацией, имеющей специальный мандат на защиту беженцев. Кроме того, оно может заниматься вопросами защиты беженцев и на автономной основе. Защита беженцев должна оставаться краеугольным камнем в работе Верховного комиссара, иначе его Управление может стать лишь еще одним крупным учреждением по оказанию экономической помощи.

Существует несколько практических средств для оказания помощи государствам в целях совершенствования защиты беженцев. УВКБ могло бы позаботиться о том, чтобы всем беженцам выдавались документы, подтверждающие их статус. Для правительственных чиновников и сотрудников сил безопасности, особенно для тех, кто имеет непосредственный контакт с беженцами, можно организовать надлежащее изучение принципов права и норм международной защиты беженцев.

Должностные лица УВКБ, занимающиеся вопросами защиты беженцев, также должны проходить соответствующую подготовку для приобретения навыков регистрирования любых нарушений и составления о них докладов. Такие доклады необходимы для того, чтобы УВКБ могло делать эффективные представления соответствующим правительствам. Если эти представления игнорируются или если УВКБ отказывают в доступе к каким-либо беженцам, то оно должно поощрять независимые гуманитарные организации шире ставить вопросы о защите беженцев. Аналогичным образом, когда нарушения совершают неправительственные формирования, такие

как пираты или группы боевиков, правительства должны обеспечиваться соответствующими ресурсами для защиты беженцев.

Эти конкретные меры представляют собой хотя и важное, но лишь частичное решение проблемы соблюдения на практике норм защиты беженцев. Поведение политических деятелей, правительственных чиновников и сотрудников сил безопасности определяется социальными ценностями в их более широком понимании. В странах, где процветают ксенофобия или расизм, беженцев едва ли будет ждать справедливое обращение и сочувствие. Поэтому инициативы правового и организационного характера должны подкрепляться позитивными шагами, направленными на более глубокое осознание общественностью положения беженцев. В то же время следует признать, что беженцам необходимо обеспечить не только безопасность, но также возможность самостоятельно определять свое будущее. В следующей главе рассматриваются некоторые аспекты такого выбора.

5. Возвращение на родину, дальнейшее переселение, проживание на новом месте: долгосрочные решения

Если на первое место ставить задачу преодолеть все возможные возражения, то любое начинание будет обречено на провал.

Сэмюэл Джонсон, 1759 год

Говорят, что в профессиональном лексиконе Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ) существуют три различных понятия «долгосрочных решений» для беженцев. Они могут вернуться в свою собственную страну (добровольная репатриация); они могут быть переселены из страны, в которую первоначально бежали, в другую страну, которая согласилась принять их (переселение); или же они могут быть приняты на постоянное жительство в стране, которая первоначально предоставила им убежище (локальное поселение).

Выражение «долгосрочное решение» вводит в заблуждение. Беженцы не являются «проблемой», которая может быть «решена», ибо речь идет о людях, как правило, имеющих самые серьезные причины к тому, чтобы попы-

таться хоть как-то устроить свою жизнь. Будучи жертвами в одной ситуации, они, если им предоставить возможность, могут стать преуспевающими членами общества.

Вероятно, целесообразнее рассматривать долгосрочные решения в качестве возможных вариантов действий. Термин «вариант» привносит элемент выбора и помогает нам оценивать положение в том смысле, что мы имеем дело с людьми, обладающими определенным потенциалом, а не с проблемами, требующими решения. Изменение терминологии также, возможно, поможет нам определить ряд новых вариантов, которые, как правило, не упоминаются при обычном перечислении этих трех постоянных решений.

Возвращение на родину

Большинство случаев массовой репатриации в прошлом происходило в ответ на явные изменения в стране происхождения беженцев: смену правительства, окончание войны или освобождение страны от колониальной зависимости. В таких ситуациях УВКБ и другие гуманитарные учреждения играют исключительно важную роль. Когда беженцы возвращаются домой после многолетнего изгнания, они рады любой помощи и поддержке, которую им могут оказать подобные организации.

С недавнего времени роль УВКБ кардинально изменилась. Оно активно содействовало репатриации беженцев в такие страны, как Эфиопия, Уганда и Гондурас, в которых еще не были ликвидированы причины массового ухода населения. Этот новый аспект на репатриацию весьма понятен. В условиях существующей экономической ситуации развивающимся странам трудно брать на себя не ограниченное во времени обязательство обеспечить приют беженцам. И от промышленно развитых стран нельзя ожидать расселения находящихся в изгнании больших групп людей, прибывших из районов мира, в которых существуют совершенно иные культурные и социальные системы. Добровольная репатриация — это самое правильное решение данной дилеммы.

Опыт показывает, что обычно необходимости в том, чтобы «подсказывать» добровольную репатриацию, не возникает. Беженцы всегда возвращаются в родные места, если только позволяют условия, и даже при самом неблагоприятном стечении обстоятельств. Недавно в Судане УВКБ и другим учреждениям с большим трудом удалось убедить немощных, престарелых эфиопских беженцев, в том числе женщин и детей, отказаться от трудной дороги назад в Тигрe. Таким образом, наметившийся в последнее время акцент на репатриацию может временами, как представляется, ставить все с ног на голову. В 1984 году Верховный комиссар Организации Объединенных Наций по делам беженцев заявил, что «если условия в стране происхождения изменяются к лучшему, то, как правило, возвращение принимает спонтанный характер». Фактически вопрос заключается в том, каким образом можно содействовать этому процессу.

Правительства некоторых принимающих стран утверждают, что, если беженцы, находясь в изгнании, смогут самостоятельно обеспечивать себя, у них не будет стимула к возвращению на родину. В этом есть определенная доля правды, особенно в ситуациях, когда беженцы считают, что их земли захвачены, дома оккупированы, а имущество разграблено.

Тем не менее этот аргумент носит чисто экономический характер и в нем игнорируются социальные и психологические аспекты положения беженцев. Большинство беженцев действительно желают вернуться домой и поступают таким образом, как только условия становятся благоприятными. Беженцы, которые освобождаются от синдрома зависимости, фактически с большей готовностью соглашаются на репатриацию, нежели те, которые живут в лагерях и существуют за счет помощи. Те, кому удалось запастись деньгами, продовольствием или товарами, находясь в изгнании, будут лучше подготовлены к тому, чтобы вернуться домой и стать полезными членами своего общества.

Вот почему реинтеграция возвращенцев должна начинаться с проектов, направленных на создание благоприятных экономических и социальных условий в районах, в которые желают вернуться беженцы. Они едва

ли пожелают вернуться домой, если им придется столкнуться там с непреодолимыми трудностями. Если не осуществлять надлежащих мер по приему и реинтеграции возвращенцев, то многие из них могут даже вновь покинуть свою страну и снова начать жизнь в изгнании.

Беженцам, которые возвращаются домой в рамках запланированной программы репатриации, как правило, помогают с переездом; им предоставляется необходимый минимум материальной помощи, чтобы они могли наладить новую жизнь на родине. Поскольку большинство беженцев являются выходцами из сельских районов, эта помощь заключается в том, что их обеспечивают некоторыми основными продуктами питания, семенами и сельскохозяйственными орудиями. Такая помощь имеет важное значение, но ее эффективность может оказаться низкой, если ослабить усилия по завершению процесса реинтеграции.

Хотя неоднократно подчеркивалось, что добровольная репатриация является наиболее желательным решением проблемы беженцев, доля средств, выделяемых на это из международных источников, остается сравнительно небольшой. Отчасти это объясняется рамками полномочий УВКБ. В существующих соглашениях предусматриваются ограничения в отношении сроков, продолжительности и характера помощи, которую может оказывать УВКБ. Так, например, оно может оказывать помощь возвращенцам на протяжении не более одного года, в то время как беженцы, которые получают помощь по проектам локального поселения, получают ее иногда на протяжении десяти лет и более!

Беженцы — выходцы из городов находятся не в лучшем положении. УВКБ может помочь им приобрести авиабилет и оплатить провоз небольшого дополнительного багажа. Однако потенциальные возвращенцы должны восстановить свои личные документы, заплатить грузовую и таможенную пошлины за свой багаж и иметь средства существования на время поиска работы на родине. Большинство из них не имеет возможности изыскать необходимые деньги. На долгосрочные потребности возвращенцев и аналогичные потребности местного населения, в которое они вливаются, необходимо обра-

щать гораздо большее внимание, нежели то, которое им уделяют в настоящее время учреждения, занимающиеся предоставлением помощи беженцам. К счастью, уже появляются некоторые признаки того, что положение меняется. В специальном докладе, подготовленном для УВКБ в 1983 году, отмечалось:

Если экономические лишения порой служат такой же веской причиной для массового ухода населения из бедных районов, как и преследования или вооруженный конфликт, то международная помощь по созданию более благоприятных экономических условий в районах происхождения беженцев, возможно, позволит сделать добровольную репатриацию осуществимым решением для значительно большего числа беженцев.

Это заявление нашло свое практическое отражение на второй Международной конференции по оказанию помощи беженцам в Африке (МКПБА II) в 1984 году, на которой встречались государства-доноры и правительства принимающих африканских государств. На этой конференции 14 африканских стран представили на рассмотрение 127 проектов развития, реализация которых требует поступления средств из внешних источников на общую сумму 362 млн. долларов.

Примечательно, что ряд этих проектов предусматривал реинтеграцию вернувшихся беженцев в сферу экономической и социальной жизни их родных стран. Например, Бурунди запросила внешнюю помощь на срок свыше пяти лет для финансирования расчистки земельных участков, для строительства дорог, систем водоснабжения и дренажа в районах, заселенных возвращенцами. Не менее 11 из 14 представленных Эфиопией проектов было частично или полностью посвящено решению проблемы реинтеграции возвращенцев.

Еще слишком рано давать оценку достигнутым результатам или процессу осуществления этих проектов, ибо финансирование и осуществление большинства проектов, представленных на МКПБА II, пока не начиналось. Кроме того, предстоит решить определенные проблемы, связанные с программами для возвращенцев.

Существует опасность того, что государства-доноры будут воздерживаться от финансирования таких проек-

тов, полагая, что их программы помощи должны в первую очередь учитывать потребности стран, взваливших на себя бремя снабжения больших групп беженцев. Доноры должны быть уверены в том, что программы для возвращенцев рентабельны и действительно обеспечивают «долгосрочное решение» в отношении значительного числа беженцев.

Сюда неизбежно будут примешиваться и соображения политического характера. Например, многие традиционные западные страны-доноры скорее склонны оказывать помощь эфиопским беженцам в Судане — дружественной по отношению к ним стране, нежели возвращенцам в Эфиопию, являющуюся союзником Советского Союза. В то же время многие наблюдатели утверждают, что страны происхождения беженцев дают чрезмерно завышенные оценки численности возвращенцев, с тем чтобы обеспечить себе как политическое доверие, так и экономическую помощь.

Некоторые из этих проблем могут быть решены посредством финансирования программ для возвращенцев через учреждения многосторонней помощи. Однако в настоящее время задача содействия развитию районов, занимаемых возвращенцами, не предусмотрена непосредственно в мандате ни одной из международных организаций. Важным шагом в этом направлении могло бы стать обеспечение УВКБ средствами, необходимыми для оказания надлежащей помощи по включению вернувшихся беженцев в жизнь общества. УВКБ как чисто гуманитарное учреждение, не носящее политического характера, должно также иметь возможность оказывать поддержку вернувшимся беженцам в районах, которые находятся вне контроля признанного правительства. Готовность УВКБ оказывать долгосрочную помощь непосредственно или же через какое-либо другое учреждение Организации Объединенных Наций могла бы также влиять на позицию правительств, которые в настоящее время препятствуют возвращению своих бывших граждан.

Естественно, могут возникнуть трудности. Всегда существует опасность того, что УВКБ будет обвинено в подталкивании беженцев к возвращению в страну, где

нет гарантии их безопасности. Некоторые правительства могут попытаться навязать УВКБ жесткие финансовые условия, прежде чем дать согласие на возвращение в страну своих граждан. Это реальные трудности, однако их можно преодолеть, если международное сообщество возьмет обязательство содействовать добровольному возвращению беженцев туда, куда они действительно хотят вернуться.

Как только беженцы начнут стихийно возвращаться домой или заявят о своем намерении поступить таким образом, гуманитарные организации могут оказать решающее содействие процессу репатриации. Вопрос о том, в чем состоит это содействие, вкратце рассматривается в трех нижеследующих разделах.

Информация

Беженцы, как правило, испытывают огромное желание вернуться домой, однако они не располагают достоверной информацией о положении в своей стране. Такая информация могла бы поступать к ним не от правительственных или межправительственных органов, а по каналам независимого гуманитарного агентства. Эту работу следовало бы дополнить, что иногда и делается, направлением в страны происхождения специальных делегаций — по терминологии, принятой в ООН, «миссий по установлению фактов». В состав таких миссий должны входить свободно выбранные представители общин беженцев. Им необходимо разрешить свободное передвижение в пределах родного района, беспрепятственно вести беседы со своими согражданами в этом районе, а по возвращении обстоятельно и открыто информировать других беженцев о результатах их поездки в страну.

Взаимные контакты

Несомненно, правительствам и учреждениям, занимающимся осуществлением программ репатриации, есть смысл организовать форум, на котором можно было бы подробно обсуждать и координировать элементы таких программ. Если, однако, на таких форумах не обеспечить присутствие представителей беженцев, то не исключена

возможность, что принятые на них решения не получат одобрения у потенциальных возвращенцев. Проведение закрытых встреч лишь вызывает у беженцев подозрение и играет на руку тем элементам, которые по политическим соображениям выступают против репатриации. В случае недопущения участия добровольных организаций ликвидируется еще одна гарантия против злонамеренных действий.

В некоторых ситуациях беженцы могут пожелать вернуться в такой район, который даже не находится под контролем правительства. Например, некоторые районы провинции Тигрэ контролируются не властями Эфиопии, а Народно-освободительным фронтом Тигрэ. Переговоры с подобными организациями следует проводить исключительно на гуманитарной основе, ибо это будет способствовать успешному осуществлению программы репатриации. В конце концов добровольная репатриация, по мнению беженцев, означает возвращение домой, а не к режиму или политическому образованию, даже если, как может представляться сторонним наблюдателям, эти два понятия трудноразделимы.

Защита

Когда беженцы начинают возвращаться на родину стихийно и самостоятельно, обеспечение им надлежащей защиты становится делом крайне сложным. Если же они возвращаются домой по запланированной программе, то можно обеспечить соответствующие гарантии безопасности. Именно УВКБ несет ответственность за то, чтобы к репатриации не принуждали путем запугивания или создания тяжелых условий жизни. Необходимо противодействовать тем правительствам, которые используют тактику принуждения, и разоблачать их. Если злоупотребления все же допускаются, роль УВКБ становится решающей, а его ответственность возрастает.

Международное право и практика ясно говорят о том, что в основе репатриации должен лежать самостоятельно сделанный человеком выбор. Этот принцип должен соблюдаться, равно как и его «добровольный» характер, даже если речь идет о крупномасштабных программах репатриации. Вместе с тем процедура репатриации не

должна быть запутанной и бюрократической, чтобы не затруднять и не подавлять процесс репатриации. Необходимо, чтобы местная история, культура и традиции играли свою естественную роль. Спонтанность и добровольность при принятии человеком решения покинуть свой дом должны также быть свойственны той обстановке, в которой он принимает решение о возвращении домой. Встает вопрос, должен ли неграмотный крестьянин подписывать документы и проходить бюрократическую процедуру, перед которой он инстинктивно испытывает страх, лишь потому, что он желает вернуться в свой дом тем же путем, каким он покинул его. С другой стороны, лица, пожелавшие остаться в стране убежища, не должны подвергаться какой бы то ни было форме запугивания или дискриминации.

Соответствующая защита должна также предоставляться беженцам, как только они пересекут границу своей страны на пути домой. При необходимости следует добиваться, чтобы правительства давали твердые гарантии амнистии беженцев. Следует разрешать независимым наблюдателям следить за обстановкой в стране происхождения с целью обеспечить проведение в жизнь такой амнистии.

Дальнейшее переселение

Когда не представляется возможным вовлечь беженцев в жизнь страны первого убежища и их приходится перевозить в другие страны, их обычно вывозят за тысячи миль на другие континенты, в совершенно незнакомую обстановку. С социальной, экономической и гуманной точек зрения было бы целесообразно более полно изучить возможность расселения беженцев в их собственных регионах.

За последние годы было осуществлено всего лишь несколько программ организованного расселения беженцев по регионам. В начале 80-х годов при содействии со стороны УВКБ из Таиланда в Малайзию переехало около 3 тыс. кампучийцев мусульманского вероисповедания. Примерно столько же афганцев, говорящих на

турецком языке, переселилось из Пакистана в Турцию. В Африке некоторые намибийские студенты переехали из Анголы в Замбию и Кению, в то время как южноафриканцы, находящиеся в ссылке, были переселены из Ботсваны и Лесото в Танзанию. В Латинской Америке осуществлялись небольшие программы переселения: гватемальцы были перевезены из Гондураса в Боливию, сальвадорцы — из Гондураса в Перу и Колумбию, а чилийцы — из Аргентины в Перу и Мексику.

Единственной крупной региональной программой переселения, которую недавно намечено осуществить, является запланированное перемещение 250 тыс. бихарцев-мусульман из Бангладеш в Пакистан. Эта программа имеет большое значение по ряду причин. Она осуществляется не силами УВКБ, а международным целевым фондом, созданным главным образом по инициативе частных лиц. Эта программа финансируется по своим, а не по обычным каналам оказания помощи беженцам. Большая часть из требуемой суммы 350 млн. долларов была собрана в Саудовской Аравии. Ожидается, что правительство Пакистана выделит вновь прибывшим землю, а целевой фонд покроет расходы на жилье, организацию общинных центров и других объектов.

Почему же мало таких программ? Очевидно, их трудно организовать. Большинство правительств развивающихся стран не желает внезапного наплыва пришлых людей, если только они не имеют тесных этнических, религиозных или исторических связей с их гражданами. В этой связи правительства могут также проявлять осторожность, чтобы не портить отношений с соседними государствами, из которых происходят беженцы. Некоторые беженцы предпочитают оставаться в соседних странах, с тем чтобы можно было следить за происходящими в родной стране событиями и при первой возможности вернуться домой. Другие, по-видимому, готовы терпеть огромные лишения в стране, предоставившей им лишь временное убежище, если это в конечном счете означает, что они получают возможность поселиться в одном из промышленно развитых государств.

Несмотря на все эти препятствия, существует целый ряд ситуаций, которые требуют проведения творчески

разработанных региональных программ расселения. Согласно этим программам, беженцы получили бы возможность жить в местах, где говорят на знакомом языке и существуют аналогичные религия и культура. Группы меньшинств могли бы расселиться в странах, где они были бы желанными гостями и были бы избавлены от угрозы дискриминации. Беженцы, имеющие специальные профессиональные навыки, могли бы продуктивно использовать свои способности на благо принимающей страны. Промышленно развитые государства могли бы выделить часть финансовых средств, идущих в настоящее время на собственные программы расселения, обычно требующие относительно больших затрат на социальное обеспечение и страхование, странам, которые в срочном порядке нуждаются во внешней помощи. Наконец, такие программы могли бы способствовать укреплению регионального сотрудничества в целом через необходимые для их выработки переговоры и обсуждения.

О том, что такие программы действительно отвечают нуждам беженцев, свидетельствует число беженцев, которые стихийно расселились в своих регионах. В качестве свежих примеров можно упомянуть о палестинцах в государствах Персидского залива, о сальвадорцах в Мексике и угандийцах, которые перебрались из Заира в Судан. Стоящая перед УВКБ проблема заключается в оказании помощи, необходимой для того, чтобы такой выбор стал реальностью для большего числа беженцев.

Перемещение за последние годы более 1 млн. индокитайских беженцев из Азии в Северную Америку и Западную Европу несколько размыло концепцию регионального расселения. Помимо миллиардных расходов оно способствовало появлению того, что один американский политический деятель назвал «усталостью от сострадания». Многие наблюдатели с беспокойством отмечают также, что, если убежище или «временный приют» предоставляется принимающими государствами только при том условии, что все беженцы будут приняты в дальнейшем другими странами для расселения, это означает практическое размывание всей концепции убежища и приюта. К счастью, случай с индокитайскими беженцами является уникальным, и даже в рамках этого региона

отмечаются примечательные исключения в плане расселения, например Китай.

Успешное осуществление процесса расселения заключается в обеспечении соответствия между профессиональными навыками, социальными особенностями и потенциальными возможностями той или иной группы беженцев и потребностями конкретной страны, в которой происходит расселение. Для этого необязательно потребуется осуществление проектов в сельской местности. Беженцы, расселенные в Европе и Соединенных Штатах Америки, как правило, всегда начинают жизнь в городах. Зачем же тогда исходить из того, что в Африке и Азии им обязательно придется жить в деревне? Но для того, чтобы такой процесс увязки был хорошо отлажен, необходимо, чтобы при реальном выборе места поселения учитывались как способность данного района принять людей и целесообразность расселения в нем, так и личные пожелания самих беженцев. Беженцы, которых «обязали» поселиться в том или ином месте, вполне могут отвергнуть такое решение. Если же решающее значение будут иметь их инициатива и пожелания, то у них будет больше стимулов успешно устроить жизнь на новом месте.

Как же убедить правительства в Африке, Азии и Латинской Америке расселить беженцев в пределах их регионов? Вероятно, в основном точно так же, как это делалось в прошлом в Европе, — путем сочетания политического давления, экономических стимулов и конструктивной поддержки со стороны общественности. Только своими силами УВКБ не в состоянии обеспечить все это, однако оно может выступать в роли катализатора.

Проживание на новом месте

Большинство беженцев, получающих от международного сообщества помощь, размещены в лагерях, созданных в сельских районах. Средства массовой информации и благотворительные организации, освещая положение этих беженцев, замалчивают, как правило, тот факт, что имеется немало других беженцев, которые не живут в

таких лагерях и не получают никакой официальной помощи. В качестве подтверждения этого приведем несколько примеров по различным континентам.

По подсчетам установлено, что по крайней мере 60% всех беженцев в Африке все еще не получают никакой международной помощи. В Судане, крупнейшей принимающей стране в Африке, эта цифра значительно выше. В 1983 году примерно из 500 тыс. беженцев, размещенных на востоке Судана, менее одной пятой жило в поселениях, получающих помощь. На юге в специально организованные лагеря была переведена лишь треть из 350 тыс. угандийских беженцев.

То же самое можно сказать и об Азии, где большинство африканских беженцев, которые составляют самую большую в мире группу беженцев, не живут в специально созданных лагерях. Согласно сообщениям, в Пакистане разместилось свыше 3 млн. человек, в то время как Иран принял около 1,5 млн. В обеих этих странах осуществляются международные программы помощи, однако большинство беженцев, которых с местным населением объединяют единые вера, язык и исторические традиции, способны обойтись без посторонней помощи.

Не менее 150 тыс. тамилы бежали из Шри-Ланки в результате возникновения в этой стране общинных распрей; большинство из них перебралось в южный штат Индии — Тамилнад. Правительство Индии не просило международное сообщество оказать беженцам помощь — оно организовало собственную программу для 28 тыс. беженцев, расселенных в специально созданных лагерях. Сообщается, что еще 75 тыс. беженцев живут самостоятельно вне этих поселений.

Кофейные плантации в юго-восточной части Мексики традиционно привлекают к себе тысячи трудящихся-мигрантов из Гватемалы каждый год. Обычно после сбора урожая они возвращаются домой, однако в последние годы политическое насилие в их стране вынудило многих из них остаться. Из 100 тыс. гватемальских беженцев в регионе лишь около 40 тыс. получают помощь в лагерях. Другие же живут и работают среди местного населения.

Почему же так много беженцев не получают помощи?

Некоторые из них оказываются в таком положении, при котором они не имеют доступа к помощи и лишены возможности поселиться в специально созданных лагерях. Такие беженцы используют, и зачастую успешно, целый ряд способов обеспечить свое выживание. Обычно они работают на членов принимающей общины за деньги или продовольствие или распродают свое имущество, привезенное с родины, чтобы начать новую жизнь. Во многих случаях, когда беженцы прибывают из пограничных районов, стихийная интеграция в приграничную принимающую общину проходит не столь трудно, как может показаться. Часто при планировании объема международной помощи для беженцев в целом не учитываются такие элементы, как гостеприимность принимающей общины и жизнестойкость самих беженцев.

Многие беженцы хотя и живут в районах, где для них созданы специальные лагеря, однако оставаться в них на постоянное жительство не желают. Разумеется, в этом есть свои недостатки. Жизнь в специально созданных лагерях может давать определенные преимущества особо уязвимым беженцам, например престарелым и инвалидам. Более привлекательными для беженцев эти лагеря бывают в первое время пребывания в стране убежища, когда их безопасность еще слабо обеспечена и нет работы. Однако для лагерной жизни характерны также и серьезные недостатки, особенно в тех случаях, когда имеются возможности заработать деньги и беженцы могут рассчитывать на неофициальную поддержку со стороны местных жителей, принадлежащих к одной и той же этнической, языковой или религиозной группе.

Некоторые из самых серьезных недостатков были удачно изложены одним самостоятельно обосновавшимся африканским беженцем. «В лагерях,— сказал он,— земледельцы не имеют достаточно земли для ведения сельского хозяйства. В поселениях городского типа... земледельцу нелегко приобрести землю». Страдают также и другие группы. «Торговцы не располагают капиталом, чтобы открыть свое дело. Квалифицированные работники не имеют возможности найти работу. Учащимся негде заниматься».

В лагерях имеет место социальная и культурно-бытовая неустроенность.

В одном месте собраны люди, отличающиеся друг от друга как по уровню образования, так и по традициям, религиозным или политическим взглядам либо профессиональной подготовке. Здесь происходят многочисленные ссоры и столкновения интересов. В любом обществе существуют своя культура и традиции. В лагере же шансы на их сохранение весьма ограничены.

Наконец, лагерная жизнь имеет и серьезные последствия психологического порядка. Никто из беженцев не уверен в своем будущем. Неуверенность порождает отрицательное отношение к напряженному труду. Многие впадают в состояние депрессии и теряют чувство собственного достоинства.

Самостоятельное расселение не всегда является простым выходом из создавшегося положения. Многие принимающие правительства смотрят на самостоятельно обосновавшихся беженцев с подозрением и даже опасением. По политическим и административным соображениям они предпочитают видеть беженцев размещенными в специально созданных лагерях. Однако при поддержке принимающих правительств и при соответствующих видах помощи самостоятельное расселение может стать реальным и конструктивным решением вопроса для значительно большего числа беженцев.

Может показаться, что существует некоторое противоречие в том, что программы оказания помощи разрабатываются и для людей, которые расселяются самостоятельно и обходятся без чьей-либо помощи. В действительности цель состоит в том, чтобы улучшить условия и этим способствовать успешному расселению. Добиться этого можно прежде всего путем оказания помощи тому или иному району или округу в целом, а не конкретно беженцам. По форме такая помощь может быть весьма разнообразной, она должна создавать благоприятные социально-экономические условия для самых различных групп, составляющих общины местных жителей и беженцев.

Такой подход, естественно, связан с коренным изменением обычной системы создания лагерей для беженцев

и структуры их общинного обслуживания, с тем чтобы покончить с созданием «людских островков», находящихся в зависимости от внешней помощи и иностранных покровителей. Например, гораздо целесообразнее укрепить существующую общеобразовательную и медицинскую структуры, чем организовывать такие виды услуг специально для беженцев. Аналогичным образом под кровом для беженцев следует понимать не палатки и временные строения, а ускоренное строительство дешевого жилья в данном районе. В некоторых случаях этому способствовали бы система предоставления небольших кредитов и организация фондов оборотных средств. Кроме того, часто недооценивается абсорбционная способность неформального сектора местной экономики. Эффективность международной помощи могла бы быть более высокой, если бы она также использовалась и для поддержки местной экономики с целью создания дополнительных рабочих мест.

С расселением беженцев в районе их проживания открываются новые возможности, и беженцы редко представляют собой «проблему», если им предоставляют возможность реализовать свой потенциал. Страны, которые уже на протяжении многих лет принимают у себя иммигрантов, например Австралия, Канада и США, рассматривают свои расходы на расселение беженцев как инвестиции в свое будущее. Отдача от беженцев быстро начинает превышать расходы на них, если им предоставляется возможность стать полезными членами общества. Эту мысль необходимо довести до сознания общественности всех стран мира.

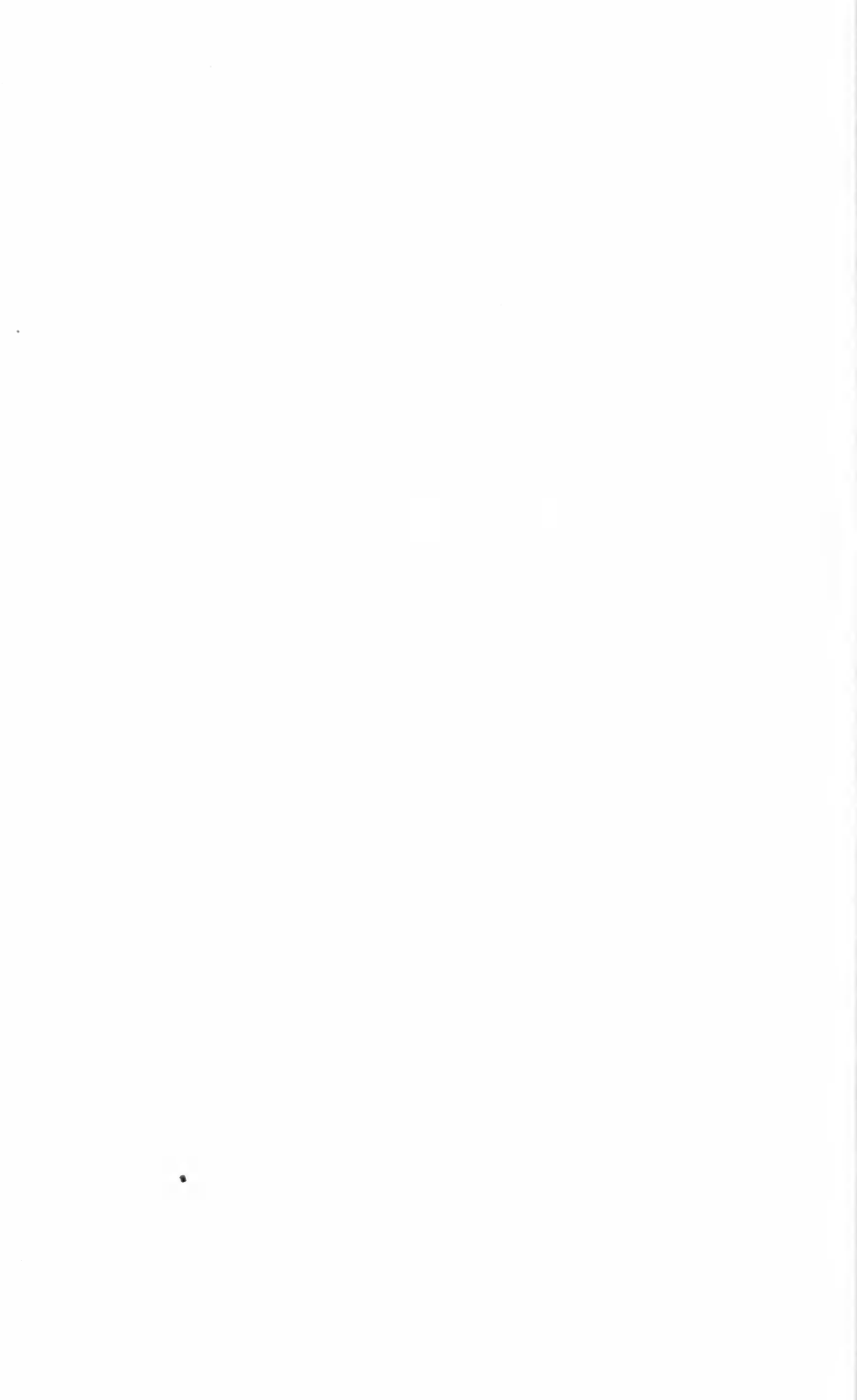
Для того чтобы УВКБ могло предоставить беженцам широкий выбор возможностей, оно должно в своей работе проявлять большую гибкость и тратить меньше средств на общие программы оказания помощи и больше — на конструктивные проекты, позволяющие беженцам реализовать свои желания. В то же время в программах помощи должны учитываться потребности и стремления принимающих общин. Естественное, любое изменение, будь то теоретического, организационного или практического характера, вначале вызывает определенные подозрения и неприязнь, особенно у правительств. Необходимо спо-

способствовать развитию у них творческого подхода к этой проблеме. И здесь, чтобы добиться этого, УВКБ нуждается в поддержке. Когда речь идет о миллионах беженцев, горящих желанием по-настоящему сделать выбор в отношении своего будущего, необходимо изменить отношение к ним со стороны как общественности, так и руководителей.

В заключение хотелось бы отметить, что и в ближайшем будущем мы, вероятно, будем вынуждены по-прежнему следовать традиционным подходам к «решению проблем беженцев». Однако настало время рассмотреть альтернативные подходы, а также изучить новые аспекты и методы, которые предлагают ключ к будущим решениям. Например, в случае добровольной репатриации следует усилить элемент программ, предназначенный для возвращенцев. В случае расселения на месте международным учреждениям следовало бы изучить и активно внедрять элемент «спонтанной интеграции», которая как вариант уже принята большинством беженцев во всем мире. И наконец, в случае расселения в какой-либо третьей стране следует тщательнее изучить возможности расселения беженцев в данном районе.

Часть II

Перемещенные лица



6. Государства и контроль за перемещением населения

Назначение истинного государства состоит в том, чтобы налагать как можно меньше ограничений и гарантировать народу максимум свобод, причем оно никогда не рассматривает личность как вещь.

Иммануил Кант, 1788 год

Есть люди, которые самостоятельно решают вопрос о том, искать ли убежища в другом районе своей страны или за ее пределами. Однако еще немало и таких людей, за которых решение принимают другие — правительство или его должностные лица на местах. Эти люди являются жертвами так называемых «организованных перемещений». Наиболее красноречивые примеры такой тенденции сегодня встречаются в развивающихся странах. Массовые изгнания, принудительное переселение сельского населения и насильственное выселение городских жителей — такую практику с недавних пор стали вводить правительства самого разного политического толка в Африке, Азии и Латинской Америке.

Однако неверно делать вывод, что организованные перемещения ограничиваются лишь развивающимися странами. В настоящей главе мы попытаемся показать, что и промышленно развитые государства создали многочисленные механизмы для регулирования передвижения находящегося под их юрисдикцией населения, однако применяемые ими методы не столь очевидны и на первый взгляд представляются более гуманными.

Политики, планирующие органы и народ

В развитых странах попытки изменить систему расселения и регулировать миграцию населения предпринимаются уже давно и нередко приводили к трагическим результатам.

Характерным примером в этой связи служит Великобритания. Когда в XVII веке английская армия захватила Ирландию, коренное население было согнано со своих земель, с тем чтобы освободить эти земли для помещиков, проживавших за их пределами. В XVIII веке тысячи шотландцев были изгнаны из районов нагорий, а их земли были затем переданы богатым землевладельцам из долин Шотландии. В XIX веке был принят Закон о бедных, цель которого заключалась в том, чтобы пресечь перемещение той части населения, которая не хочет или не может обеспечить себя. Это было сделано путем прекращения предоставления помощи бродягам и помещения их в «рабочие дома» — учреждения тюремного типа, где они жили в ужасных условиях.

Захват заморских территорий европейскими государствами и поселенцами и заселение их неизбежно приводили к изгнанию и переселению коренных народов.

Например, освоение западных территорий Северной Америки сопровождалось заточением индейцев в резервации. Аналогичная судьба постигла и коренные народы Австралии, а также племена в других регионах, где создавались поселения белых. Характерная особенность колониального правления европейских стран заключалась в том, что они осуществляли контроль за передвижением населения в экономических, политических и стратегических целях. Сам процесс колонизации порождал ограничения на передвижение населения во время ведения военных кампаний, которые лицемерно назывались «умиротворением».

После покорения той или иной территории колониальное правительство, как правило, предпринимало попытки регулировать распределение населения, находящегося под его контролем. Предпринимались попытки

регулировать бесконтрольное поселение в растущих городах Индии и Африки. Были введены ограничения на передвижение и расселение жителей сельских районов. В Южном Судане, например, колониальное правительство принудило целые общины поселиться вдоль дорог, с тем чтобы усилить свой контроль над сельской местностью. В колониях вербовка рабочей силы как на общественные работы, так и на частные предприятия зачастую проводилась путем насильственного перемещения трудоспособных мужчин. Такие попытки регулировать мобильность городского и сельского населения нередко наталкивались на решительное сопротивление, которое порой было довольно успешным.

Контроль за передвижением населения внутри страны

В XX веке контроль за передвижением населения в промышленно развитых странах в целом приобрел более утонченные формы.

Непосредственное физическое принуждение ограничивалось, как правило, периодами войн. Во время второй мировой войны в Великобритании обычными были эвакуации и контролируемые перемещения населения. Кроме того, вводились ограничения в отношении лиц, считавшихся потенциальными врагами. К середине 1940 года 27 тыс. «иностранцев из вражеских стран», находившихся в Великобритании, — в большинстве своем беженцы из нацистской Германии — были интернированы или депортированы. Аналогичная политика проводилась и в США. Большинство из 112 тыс. японцев, живших на западном побережье Америки, были выселены из своих жилищ и интернированы.

Планируемые в настоящее время мероприятия по ограничению передвижения населения в случае ядерной войны гораздо более обширны. Согласно планам действий на случай чрезвычайных ситуаций, разработанным в промышленно развитых странах, руководство политического, административного и военного аппарата будет

укрыто в подземных бункерах, в то время как вооруженные силы будут контролировать передвижение простых граждан на поверхности. Важно также отметить, что правительства развитых стран оставляют за собой право принимать ограничивающие передвижение чрезвычайные меры на периоды гражданских беспорядков, крупных забастовок и других чрезвычайных ситуаций.

Однако развитые государства стремятся осуществлять контроль за перемещением населения не только в случае чрезвычайных ситуаций. Хотя это и не столь очевидно, но регулирование перемещения стало традиционной чертой современных промышленно развитых стран.

Послевоенный период отмечен значительной активизацией вмешательства государства в экономическую и социальную жизнь. Важным элементом для современных промышленно развитых стран как на Востоке, так и на Западе стало централизованное планирование. С бюрократической точки зрения стабильность или регулируемое передвижение зачастую рассматриваются как предпосылки упорядоченного управления и прогресса.

Контролируемое перемещение характерно для планового хозяйства стран восточного блока. Экономическое обоснование такого контроля, как правило, сочетается с соображениями политического характера. Диссидентам редко дается разрешение на эмиграцию. Во многих случаях для передвижения в пределах страны необходимо разрешение на поездку. В качестве средства наказания лиц, находящихся в оппозиции к правительству, используется высылка в отдаленные районы и изолированные города.

В странах Запада с рыночной экономикой контроль за перемещением также имеет место, хотя и является менее очевидным. Принудительный выкуп земли под строительство дорог или под иные виды инфраструктуры, переселение людей для освобождения территорий под оборонные сооружения и осуществление программ реорганизации жилья в городах рассматриваются как законные формы контроля. Возможно, самыми эффективными средствами обеспечения соблюдения таких мер являются финансовые стимулы, а не принудительные

меры. Однако в конечном итоге страдают, как правило, люди, которые не имеют большого экономического или политического влияния и могут быть выселены вопреки их желанию.

Изменения в возможностях трудоустройства во многих промышленно развитых странах способствовали усилению процесса недобровольного перемещения населения. В Европейском экономическом сообществе (ЕЭС) применяются сложные системы субсидий и стимулов, способствующих перемещению предприятий и контор в новые районы. Это делается, как правило, в попытке оживить приходящую в упадок местную экономику. Для того чтобы сохранить работу, работники таких предприятий вынуждены переезжать на новое место.

Массовая ликвидация традиционных отраслей промышленности и возникновение новых в различных регионах усугубляют тенденцию к перемещению рабочих мест. В результате прихода к власти правоцентристских правительств и превалирования экономических теорий свободного рынка от людей требуется большая мобильность в плане изменения местожительства в соответствии с такими перемещениями. Так, один из ведущих министров правительства Великобритании заявил недавно четырехмиллионной армии безработных страны, что желающие получить работу должны «сесть на велосипед» и отправиться туда, где есть работа.

Такие призывы, даже если они сопровождаются финансовыми стимулами или угрозами применения правовых мер, не всегда приносят положительные результаты. Перемещение населения не всегда подвластно влиянию рыночных сил или целям и политике планирующих и директивных органов. Люди — не пассивные предметы, которые можно легко слепить по нужному образцу. Планирующие органы сталкиваются с людьми, приоритеты и действия которых не всегда согласуются с выработанными для них планами. Контроль за перемещением, рассматриваемый административными работниками как установившаяся практика, порой встречает большое сопротивление со стороны подвергаемых такому контролю.

Склонность промышленно развитых государств к ре-

гулированию перемещения еще более очевидна и повсеместна в вопросе контроля за иммиграцией. По сути дела, иммиграционный контроль стал одним из главных средств регулирования экономического роста в развитых странах. Там, где требуется рабочая сила, соответствующие органы активно поощряют законную иммиграцию и терпимо относятся к незаконной иммиграции. Когда рабочая сила не требуется, то за обеими формами иммиграции осуществляется жесткий контроль, а проживающих в стране иммигрантов побуждают выехать из страны. Благодаря введению таких мер на плановой, регулярной и системной основе промышленно развитым странам удалось избежать массовой высылки иммигрантов, представляющей собой более жесткую форму иммиграционного контроля, используемую все большим числом развивающихся стран. В нижеследующих разделах более подробно рассматриваются методы использования иммиграционного контроля в Европе и США в качестве формы планируемого перемещения населения.

Иммиграционный контроль в Европе

«Сначала говорили „требуется, требуются, требуются“, а теперь всюду слышно „уволен, уволен, уволен“», — так один молодой безработный иммигрант из Турции высказался по поводу мер западногерманского правительства, направленных на то, чтобы побудить к репатриации из страны около 1,8 млн. иностранных рабочих. Слова этого безработного отражают озабоченность многих трудящихся-иммигрантов, оказавшихся в аналогичной ситуации во многих промышленно развитых странах.

Двумя основными формами послевоенной иммиграции в Европу являлись въезд граждан из колоний или бывших колоний и набор иностранных трудящихся-иммигрантов главным образом из стран Южной Европы, а также Азии.

Статус гражданства, предоставленный колонизованным народам Великобританией, Францией и Нидерландами, обеспечил им, с определенными оговорками, пра-

во на трудоустройство в метрополии и на въезд с иждивенцами. Такая иммиграция приветствовалась и поощрялась после второй мировой войны, когда существовала большая потребность в рабочей силе, необходимой для восстановления экономики. К 50-м годам в Великобританию прибывало ежегодно около 30 тыс. иммигрантов из стран «Нового содружества». Несколько сот тысяч мигрантов, имевших французское гражданство, — главным образом выходцев из Алжира и других бывших африканских колоний — въехали во Францию. В Нидерланды прибыло большое число людей из бывших колоний в Азии и Вест-Индии, особенно из Суринама.

По мере уменьшения послевоенного спроса на рабочую силу в странах Европы все активнее стали приниматься меры по предотвращению иммиграции. Например, в Великобритании в соответствии с Законом 1962 года об иммигрантах из стран Содружества было установлено требование о том, что все граждане стран Содружества до въезда в страну должны получить документ, гарантирующий трудоустройство. После этого закона были приняты новые законодательные акты 1965 и 1968 годов, а также Закон об иммиграции 1971 года и Закон о гражданстве 1981 года. В этих законах вводились всё новые ограничения на въезд в страну для лиц, которые ранее имели на это право. В подавляющем большинстве случаев ужесточение ограничений ущемляло небелое население. Даже тех, кто все же имеет право поселиться в Великобритании, сдерживают невыносимо запутанные и не внушающие надежд процедуры оформления въезда.

Еще один распространенный вид иммиграции — система привлечения иностранных рабочих — возник в связи с необходимостью удовлетворения краткосрочных потребностей в рабочей силе. Как правило, иностранные рабочие набирались на конкретные работы и имели разрешения на трудоустройство, действительные для конкретного предприятия на ограниченный срок — обычно на год. Разрешения на жительство выдавались в зависимости от наличия разрешений на трудоустройство и могли отменяться в том случае, если трудящиеся теряли работу. Доступ к социальным услугам и другим правам

был минимальным. Поскольку эти иммигранты имели гораздо меньше прав, чем граждане существовавших тогда и бывших колоний, правительствам стран, в которых была сосредоточена основная часть таких рабочих (Западной Германии, Швейцарии, Франции и Бельгии), было легче контролировать их перемещение.

Начиная с середины 70-х годов масштабы такой миграции рабочей силы резко сократились. Лицам, уже находившимся в стране, предоставлялись, как правило, права, гарантируемые в более долгосрочном плане, и возможность, по крайней мере на бумаге, вызова семей. В Западной Германии и Франции были введены системы добровольной репатриации с целью побудить мигрантов вернуться в страны происхождения, однако эффективность этих систем оказалась минимальной. По заявлению правительства Западной Германии, к середине 1984 года около 300 тыс. проживавших в стране иностранцев согласились на репатриацию и расходы в связи с этим составили 600 млн. долларов.

Несмотря на такие меры, незаконная иммиграция продолжается. Например, во Франции около 4,5 млн. иностранных рабочих и членов их семей поселились в стране законно. Но есть сведения о том, что около 300 тыс. иностранцев прибыли в страну незаконно и ежемесячно прибывают сотни новых иммигрантов. Хорошо организованные группы вербовщиков и проводников переправляют иммигрантов контрабандным путем через итальянскую и испанскую границы. Другие прибывают в качестве туристов и затягивают пребывание в стране, работая без оформления документов на низкооплачиваемых работах. В 1983—1984 годах был принят ряд новых жестких мер по пресечению незаконной иммиграции, в частности, как результат победы крайне правых сил на выборах.

Ужесточение иммиграционного контроля не только резко ограничило въезд людей в европейские страны. Оно также непосредственно сказалось на положении уже проживающих в них иммигрантов.

В Великобритании в соответствии с целым рядом законов об иммиграции государству были предоставлены более широкие полномочия по депортации и выселению.

Теперь граждане стран Содружества и их иждивенцы подлежат депортации, если их присутствие рассматривается как «не способствующее общественному благосостоянию». Лица, считающиеся «незаконными иммигрантами», могут быть выселены в любое время. Число депортированных из Соединенного Королевства возросло с уровня менее 500 человек в год в начале 70-х годов до 2000—2500 человек в начале 80-х годов.

Активизация деятельности полиции и иммиграционных властей против «незаконных иммигрантов» сказывается на безопасности людей, поселившихся в Соединенном Королевстве, поскольку считается законным выяснять иммиграционный статус всех иностранцев, и в первую очередь небелых. Эти действия, а также расистские настроения среди некоторых групп населения побуждают людей задуматься о репатриации. Что касается других стран Европы, то осевшие в них иммигранты испытывают такое же давление. В отношении новых этнических меньшинств осуществляется дискриминация в плане трудоустройства, жилья и образования. Полиция чрезмерно широко использует по отношению к иммигрантам свои полномочия по проведению проверок с целью выяснения личности. Растет влияние крайне правых расистских политических движений. Все эти факторы усиливают неуверенность в среде иммигрантов, побуждая их задуматься о целесообразности пребывания в Европе.

Иммиграционный контроль в США

В Соединенных Штатах Америки иммиграция в последнее время стала одной из весьма серьезных проблем. По оценкам, в настоящее время в стране проживают 6—12 млн. незаконных, или незарегистрированных, иммигрантов. Большинство из них — мексиканцы, однако среди них возрастает число беженцев из Центральной Америки и других стран. В 70-е годы число незаконно прибывавших в страну и задержанных пограничными службами регулярно превышало 750 тыс. В 1983 году впервые было задержано более 1 млн. человек. Как предполагается, вдвое большее число людей ускользает

от пограничных служб и успешно проникает в Соединенные Штаты.

Массовая миграция в США усиливалась по мере того, как Мексика и страны Центральной Америки все глубже погружались в пучину кризиса. Число арестованных незаконных иммигрантов в 1984 году вновь превысило 1 млн. и достигло 1,2 млн. в 1985 году. Продолжающееся снижение доходов Мексики от продажи нефти и последствия землетрясения 1985 года приведут, согласно оценкам, к увеличению этой цифры в 1986 году до 2 млн. Не все эти иммигранты остаются в США надолго: некоторые из них возвращаются на родину, а другие регулярно курсируют между своей страной и Соединенными Штатами.

Иммиграция мексиканских трудящихся в Соединенные Штаты Америки имеет давнюю историю. В конце прошлого века, когда строились американские железные дороги, происходило интенсивное перемещение мигрантов на север — до десятой части населения Мексики. С тех пор мексиканцы работали в строительстве, на шахтах и в сельском хозяйстве, выполняя работу, которой американцы не хотели заниматься. В периоды экономического спада их вытесняли. Например, в 30-е годы тысячи были уволены и депортированы.

Другая крупная волна иммиграции из Мексики началась в 40-е годы. Во время второй мировой войны правительство США организовало «Программу брасеро» — систему временного привлечения иностранных рабочих для ликвидации нехватки рабочей силы в сельском хозяйстве и промышленности, образовавшейся в результате того, что американцы были призваны на военную службу. Эта программа была продолжена в послевоенный период, поскольку вернувшиеся домой солдаты не хотели браться за старую работу. Незаконная иммиграция, сопровождавшая «Программу брасеро», явилась причиной начала операции «Мокрые спины», проведенной в 1954 году, когда сотни тысяч нелегальных иммигрантов были депортированы из южных штатов.

«Программа брасеро» была окончательно завершена в 1964 году, то есть через 22 года после начала реализации. Многие временные рабочие впоследствии верну-

лись домой, а другие узаконили свой статус. Некоторые же остались в Соединенных Штатах незаконно. Новости об успехах и уровне жизни тех, кто остался в США, доходили до их родственников и друзей на родине, в результате чего образовалась новая крупная волна незаконной иммиграции. Миллионы людей пересекли 2000-мильную границу с США незаконно; многие из них были «мокрыми спинами», то есть переправились через реку Рио-Гранде.

Многие из этих трудящихся не были зарегистрированы и находились в США незаконно. Поэтому они не имели юридической защиты, выполняли низкооплачиваемую работу, подвергались издевательствам и эксплуатации. Официальные отклики на их присутствие были неоднозначными. Законодательство по контролю за незаконной иммиграцией является предметом дискуссии с начала 70-х годов. Были периоды, когда конгресс пытался узаконить их статус и обеспечить их определенной защитой. В другие периоды конгресс настаивал на полном прекращении их въезда в страну и подумывал о массовой депортации. Однако значение трудящихся-мигрантов для экономики юго-западных штатов побудило нанимателей препятствовать любым изменениям статуса-кво, и они добились в этом успеха.

Самым последним законодательным актом по данному вопросу явился представленный на рассмотрение в 1982 году законопроект Симпсона — Маццоли. Он был направлен на упорядочение статуса не зарегистрированных на данный момент мигрантов. Одновременно законопроект объявлял незаконным положение, при котором работодатели в Соединенных Штатах «сознательно» нанимают незаконно проникнувших в страну иностранцев, при этом он предоставлял фермерам возможность шире привлекать иностранцев в страну в качестве временных рабочих, используемых на конкретных видах работ. В нем было также предложено укрепить полномочия и ресурсы Службы иммиграции и натурализации (СИН).

Однако законопроект натолкнулся на оппозицию специального альянса групп лиц латиноамериканского происхождения, борцов за гражданские права, консерва-

торов, профсоюзов и работодателей. В настоящее время многие незаконные иммигранты находят работу в отраслях легкой промышленности, а не в сельском хозяйстве. В 1985 году были введены меры наказания для фермеров, нанимающих незаконных иммигрантов, и вместе с тем на период уборочных работ была установлена квота допуска 350 тыс. человек, что вызвало волну протестов среди фермеров.

Пока идут дискуссии вокруг возможного законодательства в области иммиграции, осуществляются меры по укреплению СИН с целью обеспечения более жесткой охраны границы. В 1984 году правительство Соединенных Штатов приступило к осуществлению программы примерной стоимостью 550 млн. долларов, предусматривающей установку новых систем радарного и телевизионного наблюдения на некоторых участках границы с Мексикой. На службу было принято еще 850 пограничников.

Активизировалась также кампания по задержанию незаконных иммигрантов, уже проживающих в стране. Весной 1982 года СИН провела двухнедельную кампанию по выявлению и депортации незарегистрированных мигрантов, которые, по предположениям, работали на высокооплачиваемых работах. Было задержано более 5000 человек. СИН также участвовала в депортации трудящихся, которые пытались организованно выступить против низкой заработной платы и эксплуататорских условий труда.

Операции против незаконных иммигрантов, многие из которых — беженцы из Центральной Америки и мексиканцы, заметно активизировались во время обсуждения законопроекта Симпсона — Маццоли. Дискуссии по проблеме незаконной иммиграции дали правоохранительным органам «зеленый свет» для принятия более решительных мер против незаконных иммигрантов. Перед открытием Олимпийских игр в Лос-Анджелесе полиция Калифорнии активизировала деятельность по поиску иммигрантов на предприятиях.

В настоящее время перед незарегистрированными мигрантами стоит сложнейшая задача — доказать, что они имеют право на «легализацию». На их пути воз-

двигнут целый ряд создающих путаницу сложных бюрократических препон: «получение разрешения на конкретную трудовую деятельность», «рассмотрение ходатайств о предоставлении льгот», «провоочки с судебным разбирательством» и «задержки с установлением квот». Даже если будет принято законодательство, направленное на упорядочение статуса незаконных иммигрантов, вряд ли таких препятствий станет меньше.

Иммиграционный контроль в странах, недавно вставших на путь промышленного развития

Попытки ввести различные формы иммиграционного контроля предпринимаются не только промышленными странами Севера. Так называемые «страны, недавно вставшие на путь промышленного развития», тоже действуют аналогичным образом. Проволочные ограждения вдоль границы, прожекторы и английское патрульное подразделение в составе 700 человек являются наиболее заметными мерами в ряду попыток предотвратить незаконную миграцию из Китая в Гонконг.

Экономический рост, явившийся результатом высоких доходов от продажи нефти, привлек около 6 млн. иностранцев на работу в такие государства, как Бахрейн, Кувейт, Катар, Саудовская Аравия и Объединенные Арабские Эмираты. Мигранты, включая специалистов высшей и средней категорий, а также неквалифицированную рабочую силу, прибывают из арабских государств, Палестины, Центральной Азии, с Индийского субконтинента и из ряда более удаленных стран Востока.

Эта массовая миграция, как правило, не регулируется и не координируется. Небольшая группа иностранных трудящихся находится под защитой двусторонних соглашений между направляющими и принимающими странами или имеющих юридическую силу контрактов. Однако что касается значительного большинства людей, то существующие положения действуют против них. Местное трудовое законодательство требует, чтобы все

иностранцы работали по краткосрочным контрактам — как правило, не более двух лет. Обычно они могут быть наняты только для выполнения одной конкретной работы и должны покинуть страну по истечении срока контракта. Существуют ограничения на переход с одной работы на другую, и право на жительство связано с разрешением на работу. Въезд иждивенцев, а также права на организацию профсоюзов чрезвычайно ограничены. Иностранцы могут быть депортированы в любое время по усмотрению государственных органов. Немногочисленные забастовки, организованные иностранными трудящимися в знак протеста против жестокой эксплуатации, приводили к их высылке.

Положение иностранных рабочих в странах Персидского залива во время спада 80-х годов ухудшилось. Произошло ужесточение иммиграционных процедур, стало больше отказов в просьбах о выдаче разрешения на работу, усилились полицейские меры против иностранцев, не имеющих надлежащих документов. Заметно возросли масштабы депортации. Как сообщалось, в начале 1984 года Кувейт депортировал до 200 человек в месяц, а с мая по октябрь 1985 года было выслано не менее 15 тыс. иностранцев. В таких ситуациях весьма сложно провести грань между обычным иммиграционным контролем и массовой высылкой.

Государства и планируемые перемещения населения

Вся история свидетельствует о том, что контроль за перемещением всегда являлся важной задачей всех правительств. Однако форма такого контроля варьировалась. Ученый Л. А. П. Гослинг провел важное разграничение между четырьмя различными формами официального вмешательства в распределение населения. Хотя это исследование посвящено перемещению населения внутри стран, аналогичные категории применимы и к контролируемым перемещениям через государственные границы.

1. Стихийные перераспределения, при которых отсутствует какое-либо прямое вмешательство правительства, оказывающее воздействие на районы, направляющие или принимающие мигрантов.
2. Регулируемое перераспределение, при котором имеет место вмешательство либо в направляющем, либо в принимающем районе, например консультирование по вопросам трудоустройства в направляющем районе или предоставление возможностей трудоустройства в принимающем районе.
3. Организованное перераспределение, когда правительство использует сочетание положительных и отрицательных стимулов, с тем чтобы побудить население переехать из одного конкретного места в другое.
4. Принудительное перераспределение, когда правительство применяет силу для перемещения людей из одного места в другое.

В промышленно развитых государствах были разработаны совершенные методы изучения распределения населения и контроля за въездом мигрантов. В соответствии с такими методами каждое дело рассматривается на индивидуальной основе правомочными юридическими и административными органами. Эти методы редко предусматривают применение силы и осуществляются на постоянной основе, оставаясь, как правило, вне поля зрения общественности. Но даже применение таких мер контроля часто носит произвольный и негуманный характер.

Лишь незначительное число правительств развивающихся стран располагает ресурсами, необходимыми для применения таких сложных методов контроля. Административная структура этих правительств, как правило, слаба. Их правоохранительные органы часто действуют в высшей степени автономно и в значительной мере полагаются на силу. В развивающихся странах, не обладающих достаточной стабильностью, директивные органы часто пытаются найти быстрое решение сложных экономических, социальных и политических проблем. Вместе с тем они, как правило, менее чувствительны к сдерживающему влиянию общественного мнения, не-

жели правительства некоторых промышленно развитых стран.

Поэтому организованные перемещения в развивающихся странах часто осуществляются наспех, в принудительном порядке и без должного планирования. Они представляют собой удобный объект для критики. Однако такие перемещения также порождают важные вопросы и проблемы.

Во-первых, как указывалось ранее, все промышленно развитые государства в не столь отдаленном прошлом прибегали к принудительным методам перемещения населения. Более того, ни одно из двух государств, которые наиболее систематически и жестоко осуществляли организованные перемещения населения, — нацистскую Германию и Южную Африку — никак нельзя отнести к числу бедных стран.

Во-вторых, все государства оставляют за собой право прибегать к чрезвычайным мерам, включая насильственное перемещение населения, в случае чрезвычайного положения в стране и стихийных бедствий. В промышленно развитых государствах благодаря их техническим и административным ресурсам такие явления — редкость. Однако многие развивающиеся страны находятся в условиях хронического экономического и политического кризисов. Поэтому не удивительно, что им чаще приходится прибегать к явно драконовским мерам.

В заключение следует отметить, что было бы неправильно оценивать деятельность правительства лишь исключительно по его склонности осуществлять принудительное перемещение населения. Нельзя, однако, отрицать, что массовые высылки и программы насильственного перемещения населения являются причиной больших людских страданий, которых в значительной степени можно было бы избежать.

7. Козлы отпущения: феномен массовых высылки

Каждый спешит осудить чужестранца.

Эсхил, 463 год до н. э.

Массовые высылки не являются чем-то новым. В период между XV и XVIII столетиями религиозные брожения в Европе привели к изгнанию таких меньшинств, как французские протестанты, испанские мусульмане и австрийские евреи. В первой половине нынешнего столетия значительные перемещения населения произошли в результате изменения территориальных границ и роста националистических настроений. Адольф Гитлер, безусловно, являлся самым значительным приверженцем такого рода перемещений, и он подтвердил это переселением «этнических немцев» в пределах рейха и изгнанием лиц, не являющихся немцами, с аннексированных территорий Франции и Польши. Несмотря на осуждение этих перемещений, победившие союзники сами провели несколько принудительных перемещений населения в Восточной Европе. Например, заявление Сталина о том, что Советский Союз удержит часть Польши, привело к высылке и принудительному переселению 2 млн. человек, проживавших в оккупированном районе.

Несмотря на то что массовые высылки имеют давнишнюю историю, на международном уровне и в плане законодательства в этой области сделано поразительно мало. Ни в системе Организации Объединенных Наций, ни за ее пределами не существует института, занимающегося решением этой проблемы. Специальные меро-

приятия и спорадические попытки оказать гуманитарную помощь таким жертвам абсолютно не соответствуют возросшим потребностям международного сообщества. Несмотря на то что численность высланных достигает миллионов, не было предпринято какой-либо попытки разработать международно-правовой документ или хотя бы ряд принципов, или кодекс поведения, регулирующий эту проблему. С точки зрения международного права высылка граждан является незаконной. Вместе с тем государства правомочны высылать отдельных иностранных граждан при определенных обстоятельствах. Однако феномен массовых высылки носит совершенно иной характер.

Ряд юристов-международников согласны в том, что «массовую» высылку граждан и иностранцев, в отличие от высылки «отдельных лиц», можно считать в соответствии с международным правом незаконной, поскольку она включает элементы произвола, нарушает конкретные права человека и неправомерно подвергает лишениям большое число невинных людей. Национальные меньшинства, этнические группы, политически нежелательные лица, рабочие-мигранты, беженцы и перемещенные лица — все в недавнем прошлом подвергались массовой высылке.

На практике трудно провести различие между массовыми высылками и другими формами внешних перемещений. Иногда о массовых высылках сообщается в официальном постановлении, и они принудительно осуществляются с помощью государственных органов, таких как полиция, армия и судебные власти. В этом случае они известны как «высылки на жестких условиях». В других случаях роль государства является косвенной и скрытой. Правительства допускают, что с помощью различных форм давления и дискриминации можно заставить нежелательные группы лиц покинуть их территорию. В широких массах могут насаждаться ксенофобия или расистские настроения для того, чтобы создать еще большую угрозу безопасности тех, кто намечен к высылке, что одновременно снимает прямую ответственность с правительства. Такие случаи известны как «высылки на мягких условиях».

Массовые высылки: жертвы

Этнические меньшинства, будь то граждане страны или иностранцы, относятся к числу наиболее частых жертв массовых высылки последних лет. Решение президента Амина о депортации нескольких тысяч человек азиатского происхождения из Уганды в 1972 году является, очевидно, наиболее известным случаем высылки за последнее время. В атмосфере паники, вызванной таким шагом, большое число лиц азиатского происхождения, имевших угандийское гражданство, также решили выехать из страны, бросая свой бизнес, которому были отданы многие годы.

Через десять лет Уганда вновь стала ареной массовой высылки. В октябре — декабре 1982 года около 80 тыс. человек руандийского происхождения были изгнаны из своих домов в юго-западной части страны членами правящей партии при поддержке полиции и местных властей. Президент Милтон Оботе отверг обвинения в том, что он и его кабинет санкционировали эту высылку, однако в настоящее время собраны убедительные доказательства причастности к этому акту органов государственной власти.

Высылка 1982 года явилась результатом скорее политической, нежели экономической дискриминации. После спорной победы правительства на выборах в 1980 году народность баньяруанда стала козлом отпущения: на нее возложили вину за злодеяния режима Амина, а также за экономические трудности нового правительства. Оба утверждения были необоснованными. Народность баньяруанда подвергли притеснениям и в конечном итоге выслали только потому, что ее подозревали в преданности прежнему правительству. Высылая эту народность из страны, режим и его сторонники считали, что устраняют один из источников оппозиции своему режиму. 50 тыс. человек бежали в Руанду, а остальные были согнаны в лагеря в Уганде. Последующие попытки вернуть на прежнее место жительства перемещенную народность также натолкнулись на противодействие правительства президента Оботе. Угандийские власти утверждали, что родиной перемещенной народ-

ности является Руанда и эта народность должна оставаться в этой стране. Фактически большую ее часть составляли потомки руандийских мигрантов, которые имели все основания для получения угандийского гражданства.

Выезд этнической группы китайцев из Вьетнама в 1978—1979 годах был в основном вызван тем, что это меньшинство представляло собой довольно зажиточную группу населения. Более 200 тыс. человек покинули страну после решения вьетнамского правительства закрыть частные предприятия, 80% которых принадлежало китайцам. Несмотря на это и другие официальные меры, указ о выселении не издавался и вьетнамские власти отрицали свою причастность к организации этого массового выезда.

Высылки часто осуществлялись во время войны и использовались для оказания давления в территориальных или дипломатических спорах. Например, затянувшийся конфликт между Ираком и Ираном привел к нескольким массовым высылкам. В 1979—1980 годах более 30 тыс. иракских шиитов иранского происхождения были высланы во время военных действий на границе. С тех пор было выслано еще не менее 70 тыс. человек, сейчас же иранское правительство отказывается принимать депортированных.

В 1977 году правительство Габона выслало более 6 тыс. человек — уроженцев Бенина в результате конфликта между правительствами двух стран, последовавшего за неудачным переворотом в Бенине.

Позднее, в августе 1985 года, ливийское правительство выслало более 60 тыс. иностранных граждан, основную часть которых составляли рабочие-мигранты из Туниса и Египта. Как было заявлено, эта акция была направлена на сокращение зависимости Ливии от иностранной рабочей силы и объяснялась тем, что высланные мигранты отказались принять ливийское гражданство. Однако большинство специалистов считают, что эта высылка была фактически связана с региональной борьбой за влияние в Северной Африке.

Правительство Южной Африки угрожало прибегнуть к точно такой же политической тактике. Оно заявило,

что, если против Южной Африки будут применены экономические санкции, тысячам рабочих-мигрантов из относительно бедных «прифронтовых» государств будет предложено покинуть страну.

В других странах высылки по политическим или идеологическим причинам не были связаны с этническим или национальным фактором. В 1974 году правительство Чили провело массовую высылку политических диссидентов. Многие из них были освобождены из тюрем с тем условием, что они покинут страну и затем получат статус беженцев в Европе. В 1980 году 125 тыс. «нежелательных лиц» были вынуждены покинуть Кубу и направиться в США. Позже стало известно, что около 3 тыс. из них были уголовниками, психически больными и другого рода «нежелательными иностранцами».

Наконец, как отмечалось в предшествующих главах, беженцам во все большей степени угрожают высылки из стран, которые предоставили им убежище. Во всех частях мира, включая регионы промышленно развитых стран, правительства все менее охотно предоставляют статус беженцев большим массам гонимых иностранцев и во все большей степени склонны отказывать им во въезде или высылать их.

Рабочие-мигранты: опыт Нигерии

Почти нет сомнения в том, что из всех упомянутых выше групп рабочие-мигранты в развивающихся странах станут в будущем наиболее вероятными жертвами массовых высылков. В послевоенный период отмечен значительный рост миграции рабочей силы во всем мире. Аналогично значительным миграционным потокам, устремившимся в промышленно развитые страны Северной Америки и Европы, в «третьем мире» также наблюдается массовый миграционный поток, направляющийся, в частности, в страны — производители нефти.

Однако в настоящее время основной бум миграции рабочей силы, по всей видимости, спадает. В промышленно развитых странах научно-технический прогресс в сочетании со спадом ведет к сокращению спроса

на иммиграционную рабочую силу. Спрос на рабочую силу в развивающихся странах, особенно в странах — экспортерах нефти, оставался неизменным на протяжении почти всех 70-х годов, однако в 80-е годы стал резко сокращаться под воздействием экономического спада, охватившего все страны мира. Как разъяснялось в главе 6, промышленно развитые государства отреагировали на это ужесточением своего иммиграционного контроля, высылкой нелегально въехавших лиц и расторжением контрактов с рабочими-мигрантами. Правительства развивающихся стран более откровенно настроены на применение авторитарных методов, включая массовую высылку.

Наибольшее число таких высылки отмечено в Африке. Самыми известными являются высылки из Нигерии в 1983 и 1985 годах, которые подробно рассматриваются ниже. Аналогичные высылки, но в меньших масштабах имели место в Замбии, Заире, Бенине и Экваториальной Гвинее, а угроза применения высылки возникала в Кот-д'Ивуаре, Либерии, Уганде и Габоне.

В условиях сокращения поступлений от продажи нефти и серьезного экономического спада нигерийское правительство объявило в январе 1983 года о том, что все нелегальные иммигранты должны покинуть Нигерию. Большое число иммигрантов въехало в страну в соответствии с правилами, которые были согласованы Экономическим сообществом государств Западной Африки (ЭКОВАС) и позволяли мигрантам находиться в странах-членах без визы в течение 90 дней. В юридическом смысле работать не разрешалось. На практике же большое число мигрантов оставалось в стране сверх 90-дневного периода и находило работу. Нигерийские власти мирились с таким положением на протяжении периода экономического подъема 70-х годов, однако спад в начале 80-х годов заставил правительство ужесточить свой иммиграционный контроль и осуществить массовую высылку «нелегально въехавших иностранцев».

Это постановление затронуло более 2 млн. человек, половина которых прибыла из Ганы; около 200 тыс. человек прибыли из Нигера и 150 тыс. человек — из Чада,

причем многие из них являлись жертвами засухи в Сахели. Остальные прибыли из Камеруна, Того и Бенина.

К моменту высылки на иммигрантов возлагали ответственность за рост безработицы, вооруженного разбоя, контрабанды и проституции. Правительство также выражало обеспокоенность по поводу того, что они создают угрозу безопасности на границах и общественному порядку. Заявлялось, что мигранты участвовали в религиозных беспорядках, которые время от времени возникали в северной части Нигерии с начала 80-х годов. Имелось также несколько скрытых причин для высылки. Эти причины включали необходимость отвлечь внимание населения от острых экономических проблем Нигерии и найти группу людей, на которую можно было бы возложить за это ответственность как на козлов отпущения в период национальной предвыборной кампании.

После свержения гражданского правительства военные продолжали проводить политику депортации, иногда дополняя ее решительными действиями против незаконно въехавших иностранцев. Однако уже в апреле 1985 года, в разгар острого экономического кризиса, военное правительство объявило о высылке 700 тыс. незаконных иммигрантов, которые вновь въехали в страну, несмотря на то что граница была закрыта с начала 1984 года, или избежали указа о высылке 1983 года. Сообщалось, что эта высылка затронула около 300 тыс. человек, прибывших из Ганы, и 100 тыс. — из Нигера, хотя, возможно, эти оценки являются завышенными.

Опыт Нигерии и другие приведенные выше примеры со всей очевидностью показывают, что массовые высылки часто определялись самыми различными факторами, которые нередко использовались в сочетании друг с другом. Экономические доводы невозможно отделить от политических мотивов. Во многих случаях расизм и этническое соперничество могли скрыто присутствовать в обеих этих категориях мотивов.

Экономические доводы, как правило, преобладали в официальных заявлениях, поскольку они придавали массовым высылкам определенную степень законности. Иностранцев обвиняли в монополизации коммерческой

деятельности в ущерб гражданам страны. Правительства утверждают, что иммигрантов приходится высылать из-за необходимости освободить рабочие места для местного населения или уменьшить нагрузку на коммунальные службы в периоды жесткой экономии. Они указывают также на усугубление проблемы платежного баланса в результате перевода рабочими-мигрантами денежных средств на родину.

Такую официальную аргументацию нельзя полностью сбрасывать со счетов. Тем не менее нет никаких сомнений в том, что за массовыми высылками часто стоят незаконные и скрытые причины. В периоды политической неустойчивости, сопровождающейся экономическими трудностями, эта форма дискриминации меньшинств рассматривается правительствами в качестве эффективного средства в попытках снять остроту социальных волнений и сдержать политическую оппозицию.

Испытания, выпадающие на долю высылаемых

Опыт последних лет говорит о том, что в ходе массовых высылки неизбежно нарушаются основные права человека. Это физически и психологически травмирует тех, кто подвергся высылке. Высылки осуществляются в атмосфере паники и часто в период роста ксенофобии, расистских настроений и этнического соперничества. Члены основной общины нередко идут на грабежи и физические расправы. На людей, которые имеют полное право находиться в стране, обрушивается насилие.

Облавы, проводимые полицией или армией, отнюдь не связаны с приятными ощущениями. Самое худшее, что может произойти,— это массовые убийства, которые допускаются, санкционируются и даже осуществляются органами власти и теми, кого они защищают. Высланные часто вынуждены оставлять свою собственность, имущество и невостребованные выплаты. Предприятия и имущество могут быть конфискованы, а вывоз валюты обычно резко ограничивается. Востребование иму-

щества по официальным каналам является процедурой сложной и длительной и обычно делом безнадежным.

Выезд из страны связан с серьезными трудностями и часто является опасным. В лучшем случае, когда транспорт предоставляется официально, высланных довозят до границы. Однако транспорт, предоставляемый правительством, как правило, не отвечает необходимым требованиям, часто происходят задержки, а условия во временных транзитных лагерях нередко бывают тяжелыми. Во время массовых высылки стоимость проезда на частном транспорте постоянно вздувается местными спекулянтами. Переполненные людьми, непригодные для перевозки грузовики или непригодные к плаванию суда являются самой обычной картиной, часто с трагическими последствиями.

Пересечение границ также связано с опасностью. На этом этапе напряженное состояние может окончательно сломить людей, что тоже влечет за собой фатальные последствия. Пересечение транзитных стран на пути к месту убежища может представлять для высланных еще большую опасность. Помимо обычных препятствий, таких как закрытые границы и вымогательство чиновников, высланные сталкиваются еще и с такой опасностью, как грабители и пираты.

Какие бы глубокие страдания ни причиняли массовые депортации, было бы неправильно считать всех высланных беспомощными жертвами. Действительно, они не всегда считают себя таковыми. Многие зависят от их юридического статуса в высылающей стране, от того, какие надежды они с ней связывали, а также от условий в стране их происхождения. Хотя этнические меньшинства — граждане или иностранцы, проживающие в стране длительное время, — могут очень глубоко переживать высылку, люди, ведущие менее оседлый образ жизни, возможно, страдают от депортации в меньшей степени. Рабочие-мигранты, работающие по краткосрочным контрактам, и лица, нелегально въехавшие в страну, восполняющие недостаток средств к существованию работой в неофициальном секторе или преступной деятельностью, могут отнестись к высылке спокойно, как к профессиональному риску.

Высылаемые необязательно воспринимают высылку пассивно. Они могут предпринимать шаги, с тем чтобы урегулировать вопрос о своем статусе, что обычно наталкивается на серьезные бюрократические препоны. Здесь может быть проявлена большая изобретательность и энергия с целью избежать высылки. Например, высылаемые приобретают поддельные документы или, затаившись, выжидают конца бури. Высылаемые способны на открытый бунт, как, например, мятеж ганцев в 1985 году, вспыхнувший в транзитном лагере вблизи лагосского аэропорта; мятежники захватили колонну автотранспортных средств, которые должны были сопровождать их до границы после истечения срока действия указа о высылке. Наконец, высылаемые обычно сводят на нет усилия властей простым возвращением, переходя границу после того, как атмосфера становится менее напряженной.

Что достигается массовыми высылками?

Высылки редко обеспечивают достижение целей, к которым стремятся осуществляющие их правительства. На деле они часто приводят к совершенно противоположным результатам. Обычно высылки вызывают нарушение хозяйственной деятельности. С отъездом рабочих-мигрантов возникает серьезная нехватка рабочей силы, поскольку граждане данной страны часто не желают выполнять ту работу, которую раньше делали иммигранты. Поэтому существенное снижение безработицы среди собственных граждан происходит лишь в редких случаях. В результате массовой высылки из Нигерии серьезные трудности испытала строительная промышленность. В судоремонтных доках ощущалась острая нехватка рабочей силы, серьезные трудности испытала и сфера обслуживания. Такие нарушения функционирования экономики из-за потери неквалифицированных рабочих вряд ли во всех случаях бывают долговременными. Однако большинство развивающихся стран

не может позволить себе подобные потери и социально-экономические неурядицы, даже если они по своему характеру являются краткосрочными.

Часто предприниматели резко возражают против массовых высылки. Местных жителей приходится нанимать за более высокую плату; нелегально же въехавшие рабочие-мигранты обычно не являются членами профсоюзов и готовы мириться с тяжелыми условиями и жесткой дисциплиной на рабочем месте. Показательно, что Палата предпринимателей горнодобывающей промышленности Южной Африки самым решительным образом осудила президента Боту за то, что он выступил с угрозой высылки до 1,5 млн. иностранных рабочих-мигрантов.

Высылка квалифицированных рабочих и мелких предпринимателей порождает долгосрочные проблемы. Среди депортированных из Нигерии было много квалифицированных медицинских сестер, преподавателей, секретарей и плотников. Признавая с запозданием вероятность возникновения проблем в связи с отъездом квалифицированных специалистов, правительство предоставило таким специалистам возможность урегулировать вопрос их статуса. На иммигрантов, работавших в государственном секторе, высылка не распространялась, что позволило нескольким сотням ганских преподавателей остаться в стране. Подобные исключения не допускались во время высылки 1985 года, которые осуществлялись в условиях резкого сокращения занятости в государственном секторе. Нарушение коммерческой деятельности также может иметь место, особенно в тех странах, где этнические меньшинства или группы иностранцев играют важную роль в сфере торговли.

С высылками связаны не только негативные экономические последствия на национальном уровне. Они могут спровоцировать конфликт между соседними государствами и помешать эффективному функционированию организаций, созданных с целью содействия региональной интеграции. Во время беспорядков, вызванных высылками 1983 года, Нигерия неоднократно напоминала тем, кто ее критиковал, что эти высылки не противостоят протоколу ЭКОВАС о свободном передвижении рабочей силы, который тогда еще не вступил в полной

мере в силу. Однако такие заявления вызвали широкий протест, поскольку шли вразрез с духом договора ЭКОВАС и действия Нигерии создавали трудности для сотрудничества в будущем.

Существует также опасность репрессалий. Оправдывая высылку тунисцев из Ливии, ливийское правительство указывало, что в период между 1956 и 1958 годами из Туниса были депортированы тысячи ливийцев. Аналогичным образом высылка нигерийцев из Ганы в 1970 году часто приводилась в качестве оправдания высылки ганцев из Нигерии в 1983 году. Некоторые более дальновидные нигерийские критики высылки 1985 года указывали, что в других странах находится больше рабочих или торговцев-нигерийцев, чем иностранцев в Нигерии. Над этими нигерийскими эмигрантами теперь нависла угроза ответных мер.

Наконец, не следует забывать о расходах, связанных с организацией и осуществлением массовой высылки. Основная доля расходов покрывается за счет государственных средств. Отвлекаются ресурсы от более производительных целей. Нарушается работа транспортных систем. И все это делается во имя осуществления мероприятия, которое вызывает множество негативных последствий и неизбежно ведет к нарушению целого ряда основных гуманитарных принципов.

Если для высылающих государств могут быть негативными лишь экономические и политические последствия массовых выслоек, то их последствия для стран, которые принимают высланных, в целом являются еще более серьезными. Самыми серьезными проблемами, связанными с массовым притоком высланных и требующими немедленного решения, являются размещение и рассредоточение прибывающих. Необходимо создавать сборные пункты и транзитные лагеря и в срочном порядке обеспечить прибывших продовольствием, водой, создать для них соответствующие санитарные условия и организовать медицинское обслуживание. Транспорт является еще одной проблемой обеспечения, требующей для ее решения значительных затрат. Нарушение функционирования местной экономики в районах сбора высланных — явление неизбежное. Положение на рын-

ках дестабилизируется, а цены на продукты питания резко повышаются.

Длительное нарушение экономической деятельности также чревато значительным ущербом. Возросшая безработица является основным результатом такого нарушения. 1 млн. возвращенцев, принятых Ганой в 1983 году, увеличил численность населения страны почти на 10%. Поскольку большинство из них составляло «экономически активную» группу, численность населения в трудоспособном возрасте увеличилась по меньшей мере вдвое. Экономика Ганы находилась в этот период в весьма плачевном состоянии после более чем 10-летнего спада. Экономика Нигера, испытывая тяжелые последствия засухи, также едва ли могла обеспечить работой 200 тыс. возвращенцев (приблизительно 15% экономически активного населения). Неожиданные притоки больших групп населения, несомненно, еще больше осложняют положение стран, которые и без того находятся в тяжелом экономическом положении. Сообщалось, что в конце 1982 года министерство социальных дел Руанды израсходовало 25% своего месячного бюджета на нужды народности баньяруанда, изгнанной из Уганды.

Проблемы возросшей безработицы и напряженного положения с природными ресурсами и государственными средствами усугубляются потерями от прекращения поступлений денежных переводов от рабочих-мигрантов, часто являющихся основным источником иностранной валюты для стран, экспортирующих рабочую силу. Возвращение разочарованных эмигрантов также может создать политическую угрозу, особенно в тех случаях, когда они привыкли к значительно более высокому уровню жизни за границей.

Было бы неправильно полагать, что негативными для принимающих стран являются все последствия высылки. Возвращение рабочих-мигрантов потенциально выгодно странам их происхождения. Критики системы мигрантской рабочей силы давно доказывают, что квалификация, энергия и предприимчивость рабочих-мигрантов должны продуктивно использоваться в отечественной промышленности и сельском хозяйстве, а не для

обеспечения роста экономики зарубежных стран. Другое преимущество еще более двойственного характера состоит в том, что, подобно другим бедствиям, массовые притоки высланных дают правительствам возможность просить дополнительную международную помощь. Доноры не хотели предоставлять помощь Гане из-за политически неустойчивого положения в этой стране и идеологической направленности режима. Высылка 1983 года явилась одним из факторов, которые резко изменили мнение международных доноров в пользу Ганы, в результате чего Международный валютный фонд (МВФ) и Всемирный банк выделили значительные средства для финансирования плана восстановления экономики этой страны.

Массовые высылки: реакция мирового сообщества

Международное сообщество не имеет специальных организационных рамок для конкретного решения проблемы массовых высылки. Под действие мандата существующих международных учреждений по оказанию гуманитарной помощи полностью подпадает лишь небольшое число жертв массовой высылки. Верховный комиссар ООН по делам беженцев может предпринимать те или иные действия в том случае, когда высланные оказываются беженцами, однако ни одно учреждение не занимается вопросами защиты или оказания помощи иностранцам, подвергающимся массовой депортации. Предполагается, что заботу о своих гражданах возьмет на себя страна происхождения. Однако на практике, когда задействовано огромное число людей или высланные следуют через территорию высылающего их государства либо задерживаются на его территории, сделать это часто бывает очень трудно.

Нежелательность создания нового учреждения или пересмотра мандата какого-либо существующего учреждения для устранения этого недостатка международной инфраструктуры очевидна. Однако было бы целесо-

образно определить учреждение, которое бы не только вмешивалось в процесс массовых высылки, но и прежде всего прогнозировало такие высылки, осуществляло за ними наблюдение и содействовало принятию соответствующих мер с целью их предупреждения. В настоящее время, несмотря на нехватку средств и присущие ему недостатки, Бюро Координатора Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в случае стихийных бедствий (ЮНДРО), судя по всему, является единственным органом ООН, на который можно было бы возложить работу, связанную с массовыми высылками, по крайней мере в отношении того, что касается оказания чрезвычайной помощи. Однако в его нынешнем мандате недостаточно четко определена сфера компетенции в случае возникновения подобных ситуаций. ЮНДРО участвовало на первоначальных этапах в ликвидации чрезвычайного положения, сложившегося в Западной Африке в 1983 году. Детский фонд Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ), Мировая продовольственная программа (МПП) и Международное бюро труда (МБТ) также участвовали в решении проблемы массовых высылки путем предоставления как немедленной, так и долгосрочной помощи на цели возвращения высланных к нормальной жизни и их расселения. Экономический и Социальный Совет ООН предоставил Гане в 1983 году в качестве помощи 188 млн. долларов: около 50 млн. долларов — для оказания помощи, «связанной с чрезвычайными обстоятельствами», в течение первых шести — восьми месяцев и 139 млн. долларов — для оказания помощи, «связанной с восстановлением экономики» и предназначенной в основном для развития сельскохозяйственного производства и сельских районов вообще. Во время высылки лиц азиатского происхождения из Уганды УВКБ сыграло важную роль в обеспечении их перевозки и предоставлении материальной помощи для расселения в других странах. В этом участвовали Красный Крест, а также сотни международных и местных добровольных организаций. По сравнению с крупными межправительственными учреждениями эти организации часто могут быстрее и более целенаправленно предоставлять широкую помощь.

Однако серьезным недостатком является отсутствие координации деятельности различных международных и неправительственных органов. Часто возникала путаница в вопросе о том, чем должно заниматься то или иное учреждение; это приводило к дублированию работы в одних областях и неудовлетворению потребностей в других.

В отличие от того замешательства, которое испытывают международные органы, ряд стран успешно решает проблемы, вызванные массовой высылкой их граждан из других стран. Пожалуй, самым примечательным эпизодом в весьма мрачной истории перемещений населения в Африке стало возвращение в Гану в 1983 году 1 млн. репатриантов.

Возвращенцы из Нигерии были быстро вывезены из портов и приграничных районов с помощью организованного в спешном порядке парка транспортных средств, находящихся в общественном и частном пользовании. В транзитных лагерях с помощью добровольных организаций Ганы они получили питание и были официально зарегистрированы. Затем они были распределены по своим родным общинам настолько быстро, что это вызвало удивление у наблюдателей. Правительство указывало на необходимость их расселения в сельской местности, а не в городах, причем для наблюдения за этой операцией был создан Национальный координационный комитет по мобилизации усилий и реабилитации.

Хотя эти правительственные инициативы имели важное значение, успешная реализация программы расселения в основном была обеспечена собственными силами. Возвращенцы проявили удивительный энтузиазм и энергию в своих усилиях, направленных на достижение самообеспечения. Родные общины с готовностью оказали им содействие и практическую помощь, предоставив, что особенно показательно, землю для сельскохозяйственных нужд. Возвращенцы оперативно привлекались или самостоятельно приступали к строительству зданий, прокладке дорог, реализации проектов медицинского и санитарного назначения, но прежде всего направлялись в сельское хозяйство. Были быстро расчищены и засея-

ны земельные участки, что позволило предотвратить серьезную нехватку продуктов питания, которую предсказывали некоторые обозреватели.

Безусловно, возникало много проблем практического характера. Имели место также и беспорядки среди возвращенцев, которые, как утверждалось, протестовали против мер жесткой экономии, осуществления которых требовал МВФ. Тем не менее распределение и расселение 1 млн. человек явилось серьезным достижением, успех которого в значительной степени был обеспечен еще до начала поступления внешней помощи. Успешное решение проблем, вызванных высылками, обозначило поворотный момент на национальном и международном уровнях в политической судьбе нынешнего правительства Ганы. Это также продемонстрировало, что жизнеспособность, дух взаимопомощи и чувства человеческого участия иногда серьезно недооцениваются планирующими органами и «экспертами».

Мероприятия правового характера, осуществляемые в ответ на массовые высылки, являются столь же фрагментарными, как и мероприятия организационного плана. Выше указывалось, что они не охватываются никакой общей конвенцией и никаким международно-правовым документом. Прямая или косвенная высылка собственных граждан с помощью незаконного лишения их гражданства рассматривается в международном праве как незаконная. Она ведет к появлению беженцев. Право государств высылать иностранных граждан является признанным принципом международного права. Однако в международном праве предусматриваются серьезные ограничения на осуществление этого права. Категории людей, подлежащих высылке, строго ограничены. Высылающее государство обязано обосновать свои действия. Гуманитарные принципы, регулирующие осуществление мер, связанных с высылкой, требуют от государств соблюдения прав человека.

Поскольку государства неизбежно нарушают эти принципы, в частности те из них, которые провозглашают недопустимость дискриминации и произвола и защищают основные права человека, правовое оправдание массовых высылки в публичном международном праве

ставится под сомнение. Запрещение массовой высылки подразумевается во Всеобщей декларации прав человека 1948 года. В ряде более поздних правовых документов в области прав человека содержатся конкретные положения, запрещающие массовую высылку иностранцев, однако эффективность их применения сдерживается проблемами определений и ратификации. К ним относятся Протокол 4 к Европейской конвенции о правах человека 1960 года, статья 13 Международного пакта о гражданских и политических правах 1966 года и статья 22 Американской конвенции о правах человека 1969 года. Статья 12 Африканской хартии прав человека и народов 1981 года запрещает массовые выселки, «направленные против национальных, расовых, этнических или религиозных групп». Однако эта хартия еще не вступила в силу, ибо должна быть ратифицирована большинством африканских государств.

Особые правила применяются в военное время, а также в отношении беженцев и лиц без гражданства. После второй мировой войны был принят ряд конвенций и резолюций МОТ и ООН по вопросу о правовом положении трудящихся-мигрантов. Этот вопрос обсуждался в 1973 году на четвертой Африканской региональной конференции МОТ в связи с ростом озабоченности по поводу все более частых случаев высылки рабочих-иммигрантов на этом континенте. В 1979 году Генеральная Ассамблея ООН создала рабочую группу по подготовке еще одной конвенции по этому вопросу, вкладом в которую стал рабочий документ МОТ, посвященный вопросу о незаконных и законных иммигрантах. Проект конвенции, в котором содержался ряд детально разработанных положений о высылке, был представлен в 1983 году. На утверждение и окончательное принятие таких конвенций неизбежно уходит много времени, однако в них определяется по крайней мере ряд требований, выполнения которых можно было бы добиваться от государств.

Несмотря на реальный прогресс, достигнутый в вопросе о юридических правах трудящихся-мигрантов, существует очевидная потребность в обновлении правовых положений, касающихся беженцев, гражданства, тру-

довой деятельности, для решения проблем, возникающих в связи с массовой высылкой. В частности, необходимо тщательно рассмотреть обоснованность постановлений о высылке и законность их осуществления.

Значительно больше внимания международное сообщество должно также уделять вопросам прогнозирования и предотвращения возможных случаев высылки. Механизм для урегулирования странами споров, чреватых высылками, существует, однако редко удается использовать его эффективным образом. Современные структуры ООН можно использовать более эффективно в отношении реальной угрозы высылки. ООН могла бы:

- выполнять свою роль по выявлению фактов для изучения и уточнения возникших проблем;
- использовать свои «добрые услуги» для ослабления напряженности и оказания помощи с целью предотвратить чрезмерные тяготы, с которыми сталкиваются подвергающиеся высылке;
- оказывать помощь с целью координации деятельности государств, а также межправительственных и неправительственных организаций;
- выступать в качестве своеобразного органа по обработке информации о предполагаемых или фактических массовых высылках;
- привлекать к этой деятельности учреждения ООН и НПО до начала высылки;
- координировать в ходе осуществляемой высылки деятельность учреждений, занимающихся вопросами защиты;
- осуществлять контроль за соблюдением норм гуманного отношения и содействовать их применению;
- осуществлять надзор за деятельностью агентств по оказанию помощи.

МОТ могла бы осуществлять аналогичные действия в тех случаях, когда речь идет о правах трудящихся-мигрантов. Более эффективно можно было бы использовать и региональные организации, которые до настоящего времени в редких случаях участвовали в урегулировании обусловленных высылкой проблем.

В качестве одного из возможных средств предотвращения высылки было предложено использовать более жесткий контроль за иммиграцией, поскольку он мог бы помочь регулированию численности иммигрантов, проживающих в той или иной стране. Такая аргументация наталкивается на ряд возражений. Во-первых, более жесткий контроль практически невозможен во многих странах, границы которых часто являются довольно условными, и полиция не в состоянии их контролировать. Во-вторых, в большинстве стран уже имеется достаточно эффективная система иммиграционного контроля, однако они предпочитают не использовать ее в периоды экономического роста, когда требуется дешевая рабочая сила. Подобная ситуация существовала в Нигерии до 1983 года и до недавнего времени в государствах Персидского залива.

Спорными также являются утверждения о том, что более жесткий иммиграционный контроль с самого начала позволил бы предотвратить массовые высылки и крупномасштабные депортации, которые имели место в этих странах. Однако миграция в целом способствует экономическому росту и в конечном итоге выгодна мигрантам, в какой бы степени они ни эксплуатировались. Удерживать людей против их воли в недостаточно развитых и бедных районах, по всей вероятности, нецелесообразно и нежелательно. Единственным разумным решением является долгосрочное развитие стран, в настоящее время экспортирующих рабочую силу, для того чтобы современные мигранты могли найти работу на местном рынке рабочей силы. В нынешних условиях начать такое развитие изнутри чрезвычайно трудно, если не будет обеспечен соответствующий стимул в виде внешней помощи на цели развития.

8. Люди в роли пешек: программы перемещений и переселений

Пересаженное дерево редко цветет.

Голландская пословица

После второй мировой войны урбанизация развивающихся стран шла ускоренными темпами. К 1965 году в странах с «низким доходом», таких как Эфиопия, Индия и Вьетнам, в городах проживало 17% населения. Этот показатель возрос до 22% к 1983 году при среднем ежегодном темпе роста городского населения 4,5%. В странах с более «низким средним доходом», таких как Нигерия, Таиланд и Ямайка, в 1965 году в городах проживало 26% населения. К 1983 году этот показатель возрос до 36%.

Самые высокие темпы урбанизации имели место в африканских странах, расположенных к югу от Сахары. В 1960 году в этой части Африканского континента было только три города с населением, превышающим 0,5 млн. человек. К 1980 году таких городов стало 28. По всей видимости, как в Африке, так и в любой другой части мира этому процессу ничто не препятствует. Ожидается, что к 2000 году численность населения Мехико, уже являющегося самой густонаселенной городской агломерацией, где проживает около 17 млн. человек, превысит 26 млн. человек.

Рост городов и обнищание сельского населения

В основном такое увеличение городского населения является результатом массовых перемещений его из сель-

ской местности в города. Поборы колониальных властей, призыв на военную службу и взимание налогов — все это в первой половине нынешнего столетия вело к оттоку людей из сельских районов в города. Распространение товарно-денежных отношений на сельскую местность и необходимость зарабатывать деньги ускорили этот процесс. Задолженность арендаторов и их вытеснение частными землевладельцами, агробизнесом и государственными сельскохозяйственными предприятиями привели в последнее время к тому, что большое число людей вынуждено было покинуть земли. Во многих районах процессу урбанизации способствовали избыток сельского населения, истощение земель и приток людей, спасающихся от войны или мятежей.

Экономическая политика многих правительств, часто поощряемая международными финансовыми учреждениями, также «работает» против сельской местности. Сельские районы традиционно остаются вне официальных планов развития, направленных на индустриализацию, ибо для этих планов характерен определенный уклон в пользу городов. В то же время сельские районы стали основным источником, питающим рост городов. С помощью различных средств — к ним относятся налогообложение, низкие цены на сельскохозяйственную продукцию и низкие цены на продовольствие в городе — происходит присвоение прибавочного продукта, производимого в сельской местности, и его перераспределение в пользу городов.

В настоящее время многие развивающиеся страны оказались в порочном круге, для которого характерны отсталость страны и миграция ее населения. Проводимая правительствами политика ведет к обнищанию сельского населения. Вызванные такой политикой тяготы жизни в сельской местности подталкивают молодежь к миграции в города. Доля экономически активного сельского населения сокращается, в результате чего снижается продуктивность земли. Качество жизни в сельской местности ухудшается, что способствует росту миграции в городские районы.

До 70-х годов индустриализация и расширение возможностей найти работу в государственном секторе

позволяли значительной части нового городского населения получать средства к существованию. В настоящее время в результате мирового экономического спада спрос на рабочую силу резко сократился. Тем не менее многие по-прежнему рассматривают города в качестве центров изобилия и больших возможностей.

Несмотря на нищенский уровень жизни во многих городах «третьего мира», эти настроения не являются полностью безосновательными. Уровень основных коммунальных услуг в городах, хотя в этом вопросе и имеют место весьма серьезные недостатки, часто выше, чем в сельской местности. Безработица и частичная занятость могут быть здесь нормой, однако «неофициальный сектор» городов может по-прежнему предоставлять большие возможности по сравнению с сельскими районами. В результате люди, как и прежде, отдают предпочтение городам, а не сельской местности, несмотря на всю опасность и неопределенность городской жизни.

Последствия такого движения населения хорошо известны. Бесконтрольный рост городов ведет к возникновению напряженного положения в жилищном вопросе, в вопросах водоснабжения, удаления нечистот, в вопросах транспорта и социального обеспечения. Без крупных государственных ассигнований города превращаются в отвратительные скопления трущоб, задыхающихся от перенаселенности и загрязнения. Многие люди, особенно молодежь, влечат жалкое существование на улице, а это неизбежно влечет за собой рост преступности и социальных брожений.

Сталкиваясь с этими проблемами, многие правительства считают необходимым установить контроль над притоком населения в города и более равномерным перераспределением сельского населения. Но нередко их сковывают политические проблемы, и главным образом необходимость сохранить поддержку со стороны городского населения, которое играет важнейшую роль в социально-политической жизни страны. Поэтому бывает крайне трудно устранить урбанистический перекос в политике, планировании и экономической деятельности. Не имея рациональных программ ликвидации ко-

ренных причин обнищания сельского населения и наплыва людей в города, правительства все чаще прибегают к принудительному переселению.

Выселение городского населения в Азии и Африке

Говоря о тех усилиях, которые предпринимались в 40-х годах для сдерживания иммиграции черного населения в городские районы Южной Африки, премьер-министр этой страны Ян Сметс мрачно заметил: «Это все равно, что размахивать веником, пытаясь повернуть вспять океан». А ведь именно это пытаются делать в последние годы южноафриканское и многие другие правительства, занимаясь осуществлением программ выселения городского населения.

Наиболее вопиющий случай принудительного выселения городского населения за последние годы имел место в Кампучии. После военной победы и прихода к власти в 1975 году красные кхмеры выселили все городское население страны и насильственно отправили его в сельскую местность. Только из столицы страны — Пномпеня — было изгнано почти 3 млн. человек.

Сейчас, оценивая прошлое с позиций настоящего, уже никто не станет отрицать, что это была зверская, совершенно бесчеловечная и безрассудная политика. А ведь красным кхмерам было чем мотивировать свое решение о выселении жителей городов. Во-первых, война опустошила сельскую местность, разорила большую часть сельскохозяйственного сектора и привела в города тысячи людей. К моменту прихода к власти красных кхмеров на страну надвигался неминуемый голод. Как представлялось, единственным выходом было осуществление широкой программы подъема сельского хозяйства. Ее реализация велась с помощью террора. Красные кхмеры исходили из того, что города и их жители заражены «капитализмом и его тлетворной культурой» и убивают жизнь в сельской местности. Согласно их политическому анализу, уже только за счет выселения город-

ского населения правительство могло бы ликвидировать источник зла.

После объединения Северного и Южного Вьетнама в 1975 году вьетнамское правительство также приняло меры к тому, чтобы вернуть население переполненных городов юга в сельскую местность. Как показывают подсчеты, 25 млн. акров земель было в запустении, а из 15 тыс. деревень две трети были разрушены или уничтожены. Тысячи людей устремились в города или обитали в переполненных лагерях. Только за несколько лет население Сайгона увеличилось в 7 раз, а это повлекло за собой все те проблемы, которыми чревата подобная быстрая урбанизация.

Поэтому в числе программ, принятых новым режимом, была и программа массового переселения, с тем чтобы уменьшить городскую безработицу и возродить сельское хозяйство. Помимо того что тысячи людей были отправлены к себе в деревни, до 800 тыс. городских жителей были переселены в «новые экономические зоны», которые находятся в сельской местности и в которых предпринимаются усилия по освоению неиспользуемых земель.

Принудительное выселение городского населения связано не только с войной и ее последствиями. С начала 80-х годов международный экономический спад побудил правительства различных стран мира прибегнуть к подобным переселениям, с тем чтобы сдержать и повернуть вспять процесс роста городского населения.

На занятии в государственном секторе особенно сильно сказываются программы жесткой экономии, которые нередко принимаются под нажимом таких финансовых учреждений, как Международный валютный фонд. Кроме того, сталкиваясь с необходимостью сокращения государственных расходов, правительства весьма охотно прибегают к снижению численности городских жителей, которые предъявляют спрос на дефицитные социально-бытовые услуги. К тому же выселение городских жителей бывает связано и с более явными политическими мотивами. Такие выселения направлены главным образом против «маргинального» населения из числа молодых безработных, часть которых может за-

ниматься различного рода незаконными или «малопочтенными» делами. Обвиняя этих людей в «экономическом саботаже», правительства используют их в качестве удобного козла отпущения, для того чтобы оправдать безуспешность своей политики. Когда правительства удаляют таких людей из городских районов, они этим пытаются создать впечатление, что принимают решительные меры по ликвидации этой проблемы.

В качестве примера можно привести много стран со все более не управляемым городским населением, стран, которые принимают решительные меры, с тем чтобы справиться с этой проблемой. На Филиппинах, в Индонезии и Южной Корее неоднократно сносились трущобы. Бразильские власти неустанно ведут борьбу с обитателями «фавел» в Рио-де-Жанейро. В Бангладеш людей, обитающих на улице, вылавливают и помещают в приюты для бродяг. В Индии правительство разрешает местным властям изгонять скваттеров из городских центров.

В Африке такие выселения стали почти обыденным явлением городской жизни. В середине 1983 года правительство Мозамбика начало кампанию по выселению из городов тысяч безработных. Под воздействием сильной засухи и деятельности мятежного партизанского движения, пользующегося поддержкой Южной Африки, ускоряется отток населения из сельской местности. Еще более остро встал вопрос об увеличении объема сельскохозяйственного производства в связи с перспективой общенационального голода. В рамках программы «Производство» правительство планирует выселить только из одного столичного города Мапуту 57 тыс. человек. Когда выяснилось, что добровольно для переселения зарегистрировалось лишь 2 тыс. человек, были применены принудительные меры. На городских жителей устраивали облавы, а выселяемых безработных направляли для работы на государственные фермы, где ощущалась нехватка рабочей силы.

Почти в то же самое время аналогичные усилия предпринимали правительства Танзании и Зимбабве. В Дар-эс-Саламе безработным было предписано зарегистрироваться в компетентных органах, с тем чтобы

их можно было переселить в те районы страны, которые предназначались для переселенцев. Остальных позднее вылавливали, задерживали, а затем направляли для работы на государственные плантации по производству сизаля, сахара и чая. Несмотря на протесты, эта кампания проводилась и в других городах.

В октябре 1983 года правительство Зимбабве начало операцию «Очищение» — армейские и полицейские налеты на городское «маргинальное» население. Были снесены скваттерные поселения в Хараре и других городах. Их обитатели были арестованы, подвергнуты допросам, а затем направлены в исправительные лагеря и на фермы в сельской местности. Аналогичная кампания проводилась и в октябре 1985 года.

В ряде случаев официальные меры против иммигрантов сочетались с акциями против местных безработных граждан, поскольку многие из иммигрантов, в свою очередь, входят в состав безработного «маргинального» населения. В 1984 году власти Берега Слоновой Кости (с 1986 года страна называется Кот-д'Ивуар) в попытке очистить города от преступных элементов устраивали облавы как на иммигрантов, так и на своих безработных граждан. Аналогичным образом в Замбии «очищение» района «медного пояса» завершилось арестом замбийцев, незаконно занимающихся промыслом изумрудов, спекулянтов, контрабандистов, лиц, занимающихся незаконным изготовлением алкогольных напитков, и малолетних преступников, а также незаконно прибывших в страну иностранцев.

С 50-х годов основным элементом политики южноафриканского правительства, направленной на сегрегацию населения по расовым признакам, является принудительное переселение. В соответствии с законами о пропусках и другими законодательными актами в установленном порядке аннулируются выданные африканцам разрешения проживать в поселках и городах, их удаляют из «черных секторов» тех районов, которые предназначены для белых, и изгоняют с «белых» ферм и сельскохозяйственных предприятий в зловещие бантустаны.

Программа переселения сильно повлияла на социально-политическую географию Южной Африки. В 60-х го-

дах в бантустанах — разбросанных районах, занимающих лишь 13% сухопутной территории страны,— проживало около 40% африканского населения. К 1980 году эта доля возросла до 54%. Как показывают оценки, такое перераспределение, по-видимому, эквивалентно фактическому переселению 750 тыс. человек из городских районов и 1,25 млн. человек с ферм, принадлежащих белым.

С 1980 года принудительное выселение осуществлялось очень быстро, несмотря на то что, как признают некоторые белые южноафриканцы, урбанизация является необратимой и должна проходить «упорядоченно». Хотя такая дискриминационная практика была в какой-то степени пересмотрена, а законы о пропусках отменены, до серьезных перемен, по-видимому, пока еще очень далеко.

Переселения: невиданный провал

Выселение городского населения почти всегда сопровождается пренебрежением правами человека в отношении тех, кто подлежит выселению. Даже в том случае, когда такие переселения осуществляются «в духе гуманности», они неизбежно порождают социальные проблемы. Происходит распыление городских общин. Людей разлучают с их семьями и друзьями. Все это ведет к деморализации и политическому отчуждению, что повышает возможность социального брожения в городах.

Но даже если абстрагироваться от всех тех лишений, которые связаны с выселением городского населения, сомнительно, чтобы такое выселение оказывало сколько-нибудь существенное воздействие на решение проблем городов «третьего мира». Конечно, из «неофициального сектора», вероятно, в какой-то мере устраняется конкуренция, что позволяет оставшимся несколько улучшить свое существование за счет содержания придорожных ларьков и мастерских. Но ничто не позволяет сделать вывод о значительном снижении безработицы, преступности или перегрузки городских служб.

Ни с экономической, ни с какой-либо иной точки зрения не принесло успеха и переселение городских

жителей в сельские районы. Да и вряд ли это может вызвать удивление. Многие из тех, кого выселяют из городов, — это люди, покинувшие деревню для того, чтобы оторваться от сельскохозяйственного труда и скудости деревенской жизни. И поэтому здесь очень редко наблюдается сколько-нибудь значительный рост сельскохозяйственного производства.

Некоторые важные выводы можно сделать на основе опыта Китая. В 1968—1975 годах в сельскую местность было направлено свыше 12 млн. образованных молодых горожан в попытке решить такие взаимосвязанные проблемы, как городская безработица и слабое развитие сельских районов. В недавнем обстоятельном исследовании этой программы делается вывод, что, хотя ее осуществление и проходило не без проблем, по ряду причин она завершилась относительным успехом.

Во-первых, китайское правительство располагало необходимым организационно-административным механизмом для реализации такой программы. Во-вторых, для того чтобы добиться признания этой программы, оно использовало тот идейный подъем, который был вызван «культурной революцией». В-третьих, структура китайского общества такова, что вновь прибывшие городские жители довольно легко интегрировались в состав сельского населения. И наконец, китайская программа, конечно, была подкреплена более широкими мерами по развитию сельских районов. В частности, предпринимались усилия по улучшению материального положения в сельских районах и уменьшению разрыва между городским и сельским бытом. Кроме того, направляя на временную работу в сельскую местность обосновавшихся в городах врачей и техников, правительство разрушило представление о том, что города являются естественным местопребыванием образованных и честолюбивых молодых людей.

Принудительное переселение сельского населения

Политика принудительного переселения обусловлена не только тем разрывом, который существует между горо-

дом и деревней. К насильственному переселению правительства побуждает также неравномерность развития внутри самих сельских районов.

В рамках искусственных границ государства редко имеет место равномерное распределение природных ресурсов. Зачастую же такой природный дисбаланс усиливается еще и в результате вмешательства человека. Нередко региональное неравенство имеет глубокие исторические корни. По экономическим, политическим и стратегическим соображениям колониальные режимы благосклонно относились к одним районам и пренебрегали другими. В наши дни политика правительств часто бывает продиктована аналогичными соображениями. При распределении государственных фондов предпочтение отдается политически важным регионам. Значительные инвестиции получают те районы, где производятся экспортные культуры или какая-либо доходная продукция. Другим же, менее обеспеченным районам ресурсы на цели развития выделяются в крайне ограниченных размерах.

Естественно, что такой дисбаланс влияет на распределение населения. Как и города, процветающие районы влекут к себе ищущих работу мигрантов; более бедные районы лишаются своего наиболее активного в экономическом отношении населения. Поэтому дальновидная политика сельского развития должна быть направлена не только на повышение общего уровня жизни людей в сельской местности, но и на устранение неравенства между сельскими районами, возникновению которого, как правило, способствуют как естественные, так и искусственные факторы.

На протяжении последних двух десятилетий все острее ощущается необходимость ликвидации нищеты и неравномерности развития сельских районов. Во многих районах мира все чаще отмечаются такие явления, как перенаселенность, экологическая деградация, голод и войны. Они являются как причиной, так и следствием обнищания сельского населения, способствуя возникновению или усилению неравенства в сельской местности.

К числу стратегий, призванных обеспечить решение этих проблем, относятся попытки перераспреде-

ния сельского населения. В последнее время четко определились два вида переселения сельских жителей. Предпринимаются попытки осуществлять переселение сельских жителей в пределах того региона, где они проживают, а это предполагает создание поселений крестьян-фермеров и закрепление кочевого населения. В рамках программ переселения, или внутренней миграции, сельские жители переезжают также в отдаленные новые районы. Такие перемещения сельского населения всегда сопряжены с той или иной степенью поощрения или принуждения. В последующих разделах рассматривается та аргументация, которая лежит в основе создания поселений, закрепления кочевого населения, переселения и внутренней миграции.

Создание поселений

Программы создания поселений, концентрация рассредоточенного населения на базе создаваемых поселений и государственных хозяйств считаются одним из способов повышения сельскохозяйственного производства и борьбы с проблемой обнищания сельского населения. Подобные программы осуществляются в таких странах, как Китай, Эфиопия и Танзания. Считается, что, объединив людей, можно более эффективно и справедливо распределять дефицитные ресурсы и услуги.

Как известно, принудительное поселение способствует снижению сельскохозяйственного производства. Оно ведет к упадку сельского хозяйства. От этого страдает производство, поскольку крестьянам приходится возделывать новые, а иногда и непригодные для сельского хозяйства земли. Обостряются споры по вопросу о земельных правах, причем иногда такие споры бывают очень ожесточенными. Создание поселений может также привести к социальному расколу. Основная цель создания поселений — побудить крестьянство к строительству социалистического государства — оказалась труднодостижимой.

В 70-х годах Танзания осуществляла обширную программу создания поселений, охватывавшую около 5 млн. ее граждан. В тех случаях, когда люди не желали

покинуть свои дома и земли, местные органы применяли различные способы принуждения. Последней к осуществлению программы создания поселений приступила Эфиопия, где стремились сконцентрировать жителей северных районов на юге страны. В сентябре 1984 года, ускоряя осуществление программы переселения, правительство объявило, что намерено сосредоточить сельское население Эфиопии в образцовых поселениях. Сообщается, что в конечном счете ею может быть охвачено 25—30 млн. человек.

К началу 1986 года уже появились признаки того, что программа создания поселений неблагоприятно сказалась на сельском хозяйстве. Многих крестьян стали переселять в период сева, несмотря на призывы министерства сельского хозяйства отложить такое переселение до сбора урожая. В настоящее время переселенцам приходится пешком преодолевать большие расстояния, для того чтобы добраться до места работы. Поступают сообщения о снижении урожайности, отмечается острая нехватка продовольствия.

Как и в Танзании, провозглашенной целью программы являются улучшение обеспечения услугами и создание удобств для поселенцев, а также стимулирование развития сельского хозяйства. Однако эфиопские власти не учли ни тех колоссальных трудностей, с которыми столкнулась программа Танзании, ни прежних попыток создания поселений в самой Эфиопии еще в начале 70-х годов. Кроме того, как отмечают критики программы создания поселений, за ней кроются политические мотивы. Они считают, что концентрация сельского населения в крупных населенных пунктах позволит правительству лучше контролировать его и изолировать мятежников-сепаратистов.

Закрепление кочевого населения

Программы создания поселений охватывают и кочевников-скотоводов. В недавнем прошлом широко предпринимались попытки регулировать передвижение таких людей. Наиболее печально известные исторические примеры имели место в СССР в 20—30-х годах во времена Сталина.

В настоящее время в Африке, главным образом в восточной части этого континента, проживает две трети мирового кочевого населения, численность которого составляет 30—40 млн. человек. Политику закрепления кочевого населения провозгласили правительства Судана, Сомали, Кении, Эфиопии и Танзании.

Нередко бывает очень трудно провести разграничение между содействием закреплению населения в интересах развития и его принудительным закреплением. Например, у кочевников-скотоводов племени масаи значительно урезана свобода передвижения. Реальной оседлости от них не требовалось, но фактически программа привела именно к этому.

Подобно тем аргументам, которые выдвигаются в пользу создания поселений, доводы в пользу закрепления кочевого населения связаны с экологическими, административными и социальными соображениями. В числе причин экологической деградации засушливых районов Африки обычно называются перегрузка пастбищ и чрезмерный выпас. В качестве одного из вариантов решения предлагается закрепить кочевое население. Между тем бесспорно, что одной из причин периодических вспышек голода является именно закрепление кочевников. Огораживание пастбищ по корыстным соображениям, военные действия и усиление охраны национальных границ не позволяют скотоводам с прежней свободой перегонять свои стада и затрудняют им доступ к пастбищам и водопоям. А это ведет к истощению земель и пастбищ, падежу скота и обнищанию скотоводов.

Кроме того, как и в случае с программой создания поселений, в качестве основного мотива закрепления кочевого населения нередко называется укрепление государственной власти. Обычно кочевые народы находятся далеко от административных центров. Кочевой образ жизни затрудняет упорядоченное управление ими. Нередко они пересекают политические границы. Они могут занимать территории, на которых действуют сепаратистские движения или какие-либо другие повстанцы. Поэтому многие правительства с большим подозрением относятся к этим людям. Заявления прави-

тельств о том, что услуги и удобства могут быть обеспечены только оседлому населению, нередко затушевывают истинные мотивы — бюрократическое стремление поставить под контроль ту часть населения, которая рассматривается как непокорная и потенциально опасная.

Переселение сельского населения и внутренняя миграция

Создание поселений и закрепление кочевого населения нередко связаны с принудительным переселением большого числа людей. Но обычно их переселяют в пределах тех районов, где они проживают, или неподалеку от них. В последнее время ряд правительств пошли еще дальше в попытках регулировать распределение сельского населения. Были разработаны программы переселения, предусматривающие перемещение людей на большие расстояния из перенаселенных или слабообеспеченных частей страны в районы, которые, как считается, имеют больше возможностей с точки зрения развития. Нередко такие программы могут вызвать весьма серьезные последствия. Например, в начале 1986 года китайское правительство объявило, что намерено переселить из отдаленных горных районов на западе до 70 млн. беднейших жителей страны. Ниже в порядке иллюстрации кратко рассматриваются те программы переселения и внутренней миграции, которые уже осуществляются в Эфиопии и Индонезии. В обоих случаях возникают значительные разногласия по вопросу о том, каковы же истинные цели этих программ.

Осуществляемая эфиопским правительством программа переселения относится к началу 70-х годов, когда у власти находился император Хайле Селассие. После 1975 года ее осуществлением стало заниматься новое военное правительство. К середине 1984 года программа быстро углублялась и расширялась с учетом охвативших северные и центральные районы страны сильной засухи и голода.

Как отмечает официальная Комиссия по оказанию помощи и восстановлению, цель этой программы состоит в том, чтобы переселить 1,5 млн. человек с окраинных

земель в провинциях Тигрэ, Уолло и Шоа на более плодородные и продуктивные земли на юге и юго-западе. Правительство отмечает, что такая массовая миграция носит абсолютно добровольный характер, и считает, что это единственное долгосрочное решение проблемы периодических вспышек голода.

Эта программа переселения вызвала широкие отклики и противоречивые мнения. Нет сомнения в том, что какая-то часть из 500 тыс. переселенцев сделала это добровольно. Однако есть и серьезные свидетельства того, что имело место применение силы. Как сообщают многочисленные очевидцы, посулами предоставления пищи людей привлекали на пункты распределения питания на севере, а затем насильно отправляли на юг. Тем, кто не желает переезжать, отказывали в пище. В других районах армейские подразделения оцепляли деревни и, угрожая оружием, загоняли их жителей на грузовики и в грузовые самолеты. Сообщалось, что многие эфиопские беженцы, прибывшие в Восточный Судан в 1984 и 1985 годах, — это люди, которые спасались бегством от угрозы насильственного переселения.

Кроме того, высказываются противоречивые мнения о последствиях переселения для юга и юго-запада страны. Как представляется, в какой-то мере переселение идет успешно, хотя положение во многих районах не соответствует тому, что обещало правительство. Отмечается неудовлетворительное положение с продовольственным обеспечением, водоснабжением, санитарным и медицинским обслуживанием. Недоедание и болезни — обычное явление; на юге в низинах распространена малярия, тогда как в гористой местности, откуда ведут свое происхождение поселенцы, ее нет. Сообщалось, что в пути или по прибытии к месту переселения погибли тысячи людей.

Кроме того, как представляется, приток поселенцев пагубно сказался на местных общинах. Поступают жалобы, что местных жителей сгоняют с их земель, чтобы обеспечить место новым поселенцам. Отмечается, что некоторые беженцы в Судане — это как раз те, кто был лишен собственности в результате осуществления программы переселения.

И наконец, резкие возражения вызывают цели программы переселения. Ее сторонники утверждают, что переселение необходимо для восстановления эфиопского сельского хозяйства. Они считают, что разумнее один раз израсходовать средства на переселение, чем бесконечно предоставлять дорогостоящую экстренную помощь северным районам.

По мнению критиков и противников правительства, действительная цель этой программы состоит в том, чтобы снизить активность партизанских движений на севере, выселив людей из контролируемых ими районов. Утверждается также, что программа отвлекает и без того скудные ресурсы, необходимые для борьбы с голодом, и что восстановить сельское хозяйство на севере можно было бы с помощью небольших программ развития.

Считается, что крупнейшей в истории программой заселения земель является индонезийская программа внутренней миграции. Она осуществляется с конца 60-х годов, и ее цель состоит в том, чтобы перераспределить жителей с перенаселенных островов Ява и Бали на другие острова, где безземельных крестьян можно обеспечить землей. В рамках пятилетнего плана, который закончился в 1984 году, были переселены 2,6 млн. человек, а в рамках текущего плана (1984 — 1989 годы) будет переселено еще 3,5 млн. человек.

В первые годы осуществления программы отмечалось много случаев использования силы или, в лучшем случае, ложных посулов. В некоторых районах для «поощрения» внутренней миграции были развернуты воинские формирования. Потенциальным переселенцам говорили, что им будут предоставлены расчищенные участки, жилье, инвентарь и семена, а также созданы больницы и другие службы. Эти обещания не были выполнены. Многие обманутые поселенцы ушли в провинциальные города или вернулись на Яву.

Сейчас широко признается, что в заселенных районах инфраструктура значительно улучшилась, а число зарегистрированных претендентов на внутреннюю миграцию превышает число имеющихся мест. Однако возникли новые проблемы, связанные с влиянием внутренней ми-

грации на принимающие районы.

В соответствии с четвертым пятилетним планом (1984—1989 годы) поселенцы направляются в основном уже не на Суматру, а во внешнюю провинцию Западный Ириан (Западное Папуа). Здесь намечено расселить 1 млн. внутренних мигрантов, что равно численности коренного меланезийского населения. Затем этот показатель был снижен до 700 тыс. человек, и к 1984 году здесь обосновались 70 тыс. внутренних мигрантов, а также 150 тыс. «самодеятельных» мигрантов, не являющихся меланезийцами. В начале 1984 года конфликт между последними — главным образом мусульманами с острова Сулавеси — и коренными жителями вызвал широкие столкновения и бегство примерно 10 тыс. меланезийцев в соседнюю Папуа-Новую Гвинею.

Переселение сопровождалось повсеместным захватом земель меланезийского населения. Отчуждение их осуществлялось насильственно, несмотря на сопротивление местных жителей, которым оказывали поддержку антиправительственные повстанцы. Компенсация за земли была незначительной. Стремясь добиться насильственной репатриации меланезийских беженцев, индонезийские власти оказывают сильный нажим на Папуа-Новую Гвинею.

Кроме того, что программа оказала негативное воздействие на коренное население, серьезное сомнение вызывает и ее эффективность. Еще 10 лет назад считалось, что для поддержания плотности населения Явы на нынешнем уровне необходимо поддерживать внутреннюю миграцию на уровне свыше 1 млн. человек.

Внутренняя миграция связана с колоссальными расходами: для того чтобы переселить одну семью, нужно израсходовать до 15 тыс. долларов, не считая расходов на строительство дорог и других объектов инфраструктуры. Немногим поселенцам удалось достигнуть самообеспеченности, а прирост производства является весьма скромным.

Как и в Эфиопии, критики программы утверждают, что основные ее цели носят не экономический, а геополитический характер. Они считают, что цель правительства состоит в том, чтобы усилить интеграцию разрознен-

ных территорий Индонезии путем расселения яванцев во внешних провинциях. В пользу этого тезиса, по-видимому, говорят и планы расселения внутренних мигрантов в Восточном Тиморе, который был аннексирован Индонезией в 1975 году.

Переселение сельского населения: мотивы тайные и явные

На первый взгляд, переселение сельского населения является разумным подходом к решению таких реальных проблем, как нищета в сельских районах, перенаселенность и региональное неравенство. Но, как показывает анализ последних программ, не так уж редко мотивы, по которым проводится переселение, носят довольно сомнительный характер. При более внимательном рассмотрении той или иной ситуации часто выявляется, что создание поселений, переселение и внутренняя миграция продиктованы военно-политическими соображениями не в меньшей мере, чем целями в области развития.

В некоторых районах программы принудительного переселения сельских жителей осуществлялись явно в политических или военных целях. В Южной Африке, например, переселение сельских жителей, как и аналогичные меры в отношении городского населения, является существенным элементом системы апартеида. За последние 20 лет из «белых» сельских районов было выселено более 1 млн. человек. Консолидация «хоумлендов» сопровождалась массовыми переселениями, и в том числе встречным переселением. Во Вьетнаме и африканских колониях Португалии в период вооруженного конфликта сельские общины были скованы рамками «стратегических зон», с тем чтобы изолировать их от партизан-повстанцев. Аналогичная тактика используется во всех уголках Центральной Америки, в Уганде и Бангладеш.

Мы не хотим здесь сказать, что все рассмотренные выше различные виды переселения сельских жителей связаны с одинаковой степенью принуждения. Мы не хотим также сказать, что они неизменно продиктованы злыми намерениями. Однако, даже при отсутствии таких

целей и мотивов, они большей частью ведут к укреплению власти государства над сельским населением, обычно в ущерб последнему. При этом почти всегда присутствует угроза применения силы. Как и переселение городского населения, принудительное переселение сельских жителей неизменно ставит под угрозу права человека.

Гуманитарный подход?

Никто не может отрицать, что быстрая глобальная урбанизация, наблюдающаяся на протяжении последних 40 лет, создала колоссальные проблемы. Поэтому можно понять те мотивы, которыми продиктовано принудительное переселение городских жителей в сельскую местность, но не всегда можно одобрить применяемые методы. Цель оправдать можно, используемые же средства — нет.

Однако факт остается фактом: принудительное переселение городского населения не дает желаемых результатов, да и сомнительно, чтобы оно дало такие результаты даже в случае его «гуманного» осуществления. Пока сохраняются основные преимущества городов и остаются в неприкосновенности коренные причины обнищания сельского населения, люди будут стремиться в городские районы. Если их выселить насильственно, то они просто вернуться в города. При существующем положении дел люди считают, будь то правильно или нет, что в городах им будет лучше.

Очевидно, решать эту проблему следует путем устранения разрыва между городом и деревней. Очевидно, но возможно ли это? О тех потенциальных политических издержках, с которыми связано проведение такой стратегии, говорилось выше. Уже более 10 лет назад проводимая международными учреждениями-донорами политика развития сельских районов оказывает в силу своего характера благотворное воздействие на крестьянское сельское хозяйство как с точки зрения натурального хозяйства, так и с точки зрения товарного производства.

Между тем реализация «мелких фермерских» проектов пока еще не оказывает ощутимого влияния на отток людей из сельской местности. Чем же это объясняется — ошибочностью такой политики или недостаточной последовательностью ее реализации? Или же невозможностью разработки стратегии улучшения положения в сельских районах?

Иной довод приводит Дж. К. Гэлбрайт в своей книге «The Nature of Mass Poverty» («Природа массовой бедности»). Он напоминает, что рост городов традиционно сопровождал и стимулировал экономический прогресс, о чем свидетельствует история развития стран мира. Этот аргумент относится и к недавней истории Юго-Восточной Азии, где в 60-х годах много говорилось о «сверхурбанизации», ибо в тщетных поисках работы сельские мигранты наводняли города. По истечении 10 лет в этом регионе уже насчитывалось несколько крупных центров промышленного и торгового развития, хотя, разумеется, соответствующие блага распределялись весьма неравномерно. По-видимому, напрашивается следующий вывод: вероятно, лучше всего признать, что многие хотят жить в городах, и соответственно разрабатывать политику в области развития.

Переселение городских жителей редко вызывало вмешательство международного сообщества или подвергалось анализу со стороны гуманитарных организаций. Примечательно, что за исключением Южной Африки и Кампучии, в мире мало говорится о произвольных высылках городской бедноты правительствами. А между тем международные учреждения привлекаются к участию в осуществлении программ переселения сельского населения, на цели которых предоставляется существенная финансовая и техническая помощь. Подобное участие этих учреждений приобретает особое значение, ибо оно указывает на то, что деятельность правительства признается законной, а его программа получила одобрение. В то же время участие таких учреждений дает им некоторые возможности для воздействия на разработку и осуществление политики переселения сельского населения.

До сих пор доноры не могут или не желают эффектив-

но использовать эти возможности. В случае с индонезийской программой внутренней миграции значительные протесты вызвало финансирование со стороны Всемирного банка. Несколько групп, выступающих за соблюдение прав человека, неоднократно привлекали внимание Банка к фактам ущемления прав человека в Западном Папуа. Они настоятельно призывали его прекратить финансирование и не возобновлять его до тех пор, пока программа не будет приведена в соответствие с основополагающими принципами Банка в отношении прав племенных народов. Однако Банк по-прежнему продолжает предоставлять займы на цели программы, в результате чего к середине 1985 года его ассигнования составили в общей сложности 563 млн. долларов.

Эфиопская программа переселения также выдвинула на передний план вопрос об участии доноров в программах, реализация которых может привести к ущемлению прав человека. Эта программа вызвала разногласия среди примерно 50 действующих в стране организаций, связанных с оказанием помощи и деятельностью по развитию. В принципе эту программу решительно поддерживают межправительственные учреждения, тогда как большинство добровольных организаций, и особенно те, которые действуют на севере, категорически выступают против нее.

Трудности, с которыми связано проведение рационального анализа этой программы, еще больше усугубляются тем, что сюда примешиваются геополитические соображения: западные страны-доноры сплоченно выступают против правительства Эфиопии, поддерживаемого Советским Союзом. Сталкиваясь с непрекращающейся, подчас бездумной враждебностью со стороны некоторых западных правительств и с нажимом местных освободительных движений, правительство Эфиопии просто-напросто отвергает всякую критику этой программы. При более конструктивном подходе можно было бы непредвзято оценить эту программу переселения и обеспечить ее гуманное и эффективное осуществление. Между тем противоречивый подход этих учреждений к программе является отражением некоторых весьма реальных гуманитарных дилемм: допустимо ли примене-

ние силы в тех случаях, когда в стране складывается чрезвычайно сложная обстановка, и на каких условиях международное сообщество может пойти на то, чтобы одобрить такой подход?

Обстоятельства, которые побуждают правительства переселять людей против их воли, возникают не в одночасье. Они складываются постепенно, и поэтому их можно предвидеть. Наверняка есть возможность разработать политику, исключающую необходимость такой драконовской меры, как принудительное переселение,— меры, чреватой большими гуманитарными и экономическими издержками. Одна из функций международного сообщества могла бы состоять в том, чтобы выявлять те области, где возможно возникновение проблем, а также консультировать и предостерегать правительства в связи с надвигающимися кризисными явлениями. Если же окажется, что переселения населения избежать не удастся в силу того, что не сработала такая система раннего предупреждения, то международное сообщество по крайней мере могло бы обеспечить его гуманное проведение. Пока же опыт прошлого особых надежд не вселяет.

9. В поисках убежища: перемещенные лица в развивающихся странах

Статистика — это лишь ориентир в окружающей действительности. Можно кратко отобразить жизнь миллионов в небольшом документе, но в конечном счете мы должны решать человеческие проблемы.

Юл Бриннер, 1960 год

Никто точно не знает, сколько людей во всем мире было сорвано с места и перемещено у себя в стране. Никакой особой международной организации, которая занималась бы защитой таких людей и предоставлением им помощи, не существует. Международное право включает в себя очень незначительное число норм, регулирующих их положение. Как следствие этого многие люди живут в условиях полной неуверенности и крайней нищеты. В настоящей главе рассматривается судьба таких перемещенных лиц внутри страны, и особенно тех из них, кто стал жертвой внутренней напряженности, гражданской войны или международного конфликта.

Обращение с перемещенными лицами

Многие люди, покинувшие родные места, не пересекают национальных границ и не становятся признанными беженцами, а остаются у себя в стране. У одних нет иного выбора: они живут далеко от ближайшей границы или не могут добраться до какой-либо страны, которая предоставила бы им убежище. Другие сознательно реша-

ют остаться у себя в стране, нередко потому, что они находят временный приют у друзей или родственников, или потому, что желают вернуться в родные места, как только исчезнет грозящая им опасность.

Каких-либо официальных оценок, показывающих, сколько людей находится сейчас в таком положении, не существует. Ни одно международное учреждение не занимается сбором таких сведений, да к тому же иногда бывает трудно провести реальное разграничение между перемещенными лицами и другими мигрантами или кочевниками. Известно, что в Центральной Америке насчитывается по крайней мере 1 млн. перемещенных лиц, в Анголе — 500 тыс., а на тайландо-кампучийской границе — 225 тыс. По данным Всемирного совета церквей, в результате общинных беспорядков в 1983 году лишились крова 250 тыс. тамилы Шри-Ланки, а в Мозамбике засуха и война сорвали с места 400 тыс. семей. Из последних оценок, приведенных Бюро Организации Объединенных Наций по чрезвычайным операциям в Африке (БЧОА), видно, что в таких странах, как Эфиопия, Судан и Чад, голод и гражданская война сорвали с места не менее 3 млн. человек. Число перемещенных лиц внутри Ливана за последние десятилетия непрекращающегося локального вооруженного конфликта с трудом поддается оценке применительно к какому-то определенному моменту, но, по-видимому, достигает сотен тысяч.

Как уже отмечалось, международному сообществу крайне трудно гарантировать безопасность и благополучие перемещенным лицам, покинувшим страну происхождения. Все чаще и шире наблюдаются вооруженные нападения на лагеря беженцев, похищения политически активных изгнанников и нападения на лиц, вынужденных покинуть родные места и пробирающихся в страну убежища. Мало кто понимает, что нередко перемещенные лица внутри страны оказываются в гораздо худшем положении, чем беженцы. В некоторых странах уход из общины расценивается как предательство. Поэтому перемещенные лица неохотно регистрируются в государственных или даже неправительственных организациях, занимающихся оказанием помощи. Эти организации работают в тяжелых условиях: в период конфликтов за-

трудняются перевозки и сообщение, поездки могут быть сопряжены с опасностью. Что касается правительств, то политические и стратегические соображения могут взять верх над гуманитарной помощью. Даже те сотрудники, которые прибывают в страну из-за рубежа, сталкиваются с подозрительностью и подвергаются притеснениям.

Фактов, подтверждающих правильность таких замечаний, вполне достаточно. В северных провинциях Эфиопии перемещенные лица подвергаются воздушным налетам со стороны правительственных войск, ведущих боевые действия против партизан-мятежников. Несмотря на то что в период нынешнего голода Эфиопии была оказана большая помощь, сейчас становится ясно, что вопросу распределения в спорных территориях Тигрэ и Эритрея продовольствия, предоставляемого в рамках оказания помощи, уделяется гораздо меньше внимания, чем требуется.

В столице Гватемалы нашли убежище по меньшей мере 100 тыс. человек из горных районов спорных территорий. Даже здесь они не чувствуют себя в безопасности. Эскадроны смерти преследуют, убивают или похищают людей, которые, по их мнению, сочувствуют партизанам. Полиция и армия проводят по всему городу повальные облавы, держа перемещенных лиц в состоянии постоянного страха.

На тайлано-кампучийской границе, согласно поступающим сообщениям, солдаты красных кхмеров по-прежнему держат несколько тысяч перемещенных лиц в атмосфере страха. За самые ничтожные правонарушения людей без суда держат под арестом и принуждают работать в сильно заминированных районах. При этом им приходится жить в условиях периодических перестрелок между воюющими сторонами или боевых действий вьетнамской армии, которая стремится устранить красных кхмеров и других вооруженных противников пномпеньской администрации.

Во время израильского вторжения в Ливан перемещенных палестинцев арестовывали и бросали в тюрьмы. Жилища, возведенные для палестинцев, были взорваны, и Организации Объединенных Наций было запрещено

на одном из этапов восстанавливать лагеря беженцев или даже предоставлять палатки их обитателям.

Об отсутствии безопасности для многих перемещенных лиц, пожалуй, наиболее наглядно свидетельствует положение в Сальвадоре. Для получения официальной помощи перемещенные жители Сальвадора должны зарегистрироваться в государственных органах и представить подробные данные о себе. Многие отказываются делать это, опасаясь, что эти данные будут использованы военными и «эскадронами смерти» для выявления и ликвидации родственников или земляков. Со своей стороны, правительство заявляет, что 200 тыс. незарегистрированных лиц являются «подрывными элементами». В некоторых районах их подвергали бомбардировкам, обстрелам с бреющего полета и минометному обстрелу, причем иногда это происходило в тот момент, когда они стояли в очереди, ожидая распределения продовольствия неправительственными организациями по оказанию помощи. Убежища, предоставляемые церковью и добровольными организациями, находятся под постоянным наблюдением. Любое перемещенное лицо, покидающее убежище, могут арестовать, подвергнуть пыткам и даже убить.

Ограничения передвижения

Как только перемещенные лица покидают родные места, они становятся объектом физического насилия и лишений. Вероятно также и то, что на их свободу передвижения будут наложены новые ограничения.

Ряд недавних случаев свидетельствует о том, что перемещенным лицам не разрешали выезжать за пределы общего района, в котором они лишились крова или нашли прибежище. В период с 1982 по 1984 год, например, тысячи граждан Уганды в «треугольнике Луверо» к северу от Кампалы были изгнаны из своих домов в результате варварской операции против мятежников. Около 120 тыс. спасавшихся бегством гражданских лиц были задержаны в этом районе, окружены и согнаны в лагеря, находящиеся под строгим контролем армии и служб безопасности. Перемещенные лица были подвергнуты тщатель-

ной проверке с целью выявления людей, сочувствующих партизанам. В прилегающих к лагерям районах огонь мог быть открыт без предупреждения. Любой человек, задержанный вне лагеря, объявлялся партизаном, и с ним обращались соответствующим образом.

Условия в лагерях были ужасающими, медицинское обслуживание — чисто символическим. Обитатели лагерей должны были сами добывать себе пищу и топливо. Воды не хватало на самые элементарные нужды. С наступлением сумерек и до рассвета устанавливался комендантский час. Ночью нередко были случаи изнасилования женщин, а также похищения мужчин. Солдаты тем временем грабили и обворовывали брошенные дома и фермы.

Перемещенные лица также сталкиваются и с проблемой другого рода: поскольку они покинули родные места, то их могут отправить домой против их воли и без соответствующей подготовки. Подтверждением этому служат три недавних случая в Африке.

В конце 1983 года правительство Уганды решило ликвидировать многие лагеря для перемещенных лиц в «треугольнике Лувера». Жителям лагерей было просто приказано вернуться в родные деревни, а их временные жилища были сожжены солдатами. Лишь только после значительного давления по дипломатическим каналам правительство предприняло попытку организовать для этих людей соответствующую программу реабилитации.

В декабре 1984 года правительство Судана объявило о том, что перемещенные лица, которые перебрались из западных районов страны к берегам Нила, должны быть отправлены домой. Вереницы грузовиков, украшенные плакатами с призывами к «торжественному возвращению домой», прибыли на окраины Омдурмана. Затем правительственные чиновники собрали перемещенных лиц и отправили их обратно в голодные районы, из которых они совсем недавно бежали.

В апреле 1985 года власти Эфиопии сожгли жилища по крайней мере 35 тыс. перемещенных лиц в центре по распределению продуктов питания Ибнат и приказали им вернуться домой и готовить свою землю под посевы. Официальные лица заявили, что лагерь слишком разрос-

ся и его обитателям просто-таки необходимо вернуться домой и заняться выращиванием продовольственных культур во время сезона дождей. Противники правительства не соглашались с этим и утверждали, что ликвидация Ибната явилась частью систематических попыток наказать людей, которые обычно жили в районах, находившихся под контролем вооруженных оппозиционных движений.

Наконец, как отмечается в последней главе, недавние события показывают, что правительства неоднократно насильно переселяли перемещенных лиц с целью добиться военно-политических преимуществ. В Сальвадоре перемещенных лиц под угрозой отмены поставок продовольствия принуждали к переселению в районы, недавно отбитые у воюющих против правительства партизанских отрядов. Аналогичным образом на гористых участках в районе Читтагонга в Бангладеш племена, вытесненные бенгальскими поселенцами, были переселены, как сообщалось, в «стратегические деревни» в попытке воспрепятствовать военным операциям оппозиционного движения Шанти Бахини.

В своей борьбе с вооруженной оппозицией правительство Гватемалы использовало стратегию переселения наиболее последовательно. В июле 1984 года был принят закон, предусматривающий «план действий» по переселению перемещенных лиц. Значительное количество денежных и других средств было направлено в четыре «центра развития», где перемещенные лица должны были жить в 40 «показательных деревнях». Создавая такие деревни, власти надеются на то, что им удастся перевоспитать людей и установить контроль за населением сельских районов, а также создать надежные базы, которые могут стать опорой при проведении операций против мятежников.

Было бы неправильно полагать, что организованное переселение перемещенных лиц неизбежно приводит к нарушению гуманитарных принципов. Действительно, в ситуациях напряженных межобщинных столкновений добровольное переселение может явиться единственным надежным средством защиты, имеющимся в распоряжении меньшинств. Например, во время беспорядков в

Шри-Ланке в 1983 году более 4 тыс. тамилы в Коломбо выбрали для поселения северную часть острова, где их община составляет большинство населения. Переселение перемещенных бихарцев из Бангладеш в Пакистан, вероятно, примет более широкие масштабы. Один из международных концернов недавно собрал средства из различных источников для покрытия расходов на переселение почти 250 тыс. бихарцев, живущих на протяжении последних 14 лет в нищете в лагерях для перемещенных лиц.

Поддержка и помощь организаций

Забота международного сообщества о судьбе перемещенных лиц не отличалась последовательностью. Ни одно учреждение Организации Объединенных Наций конкретно не наделено полномочиями защищать перемещенных лиц внутри страны и оказывать им помощь. Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев обычно занимается теми, кто покинул свою родину. Иногда, однако, по просьбе Генерального секретаря или Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций и правительства заинтересованной страны УВКБ берет на себя полномочия по оказанию помощи людям в пределах границ их страны.

В прошлом подобные просьбы поступали в случаях, когда перемещенные лица жили в районе, где уже осуществлялась крупная программа помощи УВКБ для возвращающихся беженцев. В середине 70-х годов подобные совместные программы были организованы в таких государствах, как Гвинея-Бисау, Мозамбик, Ангола и Судан. В Судане, например, УВКБ содействовало возвращению по окончании гражданской войны 180 тыс. беженцев из соседних стран. Помимо этого более 0,5 млн. перемещенных суданцев внутри страны получили помощь в виде продовольствия, медицинского обслуживания и других услуг. УВКБ также осуществляло программы для перемещенных лиц в рамках одной страны, особенно если страна была разделена гражданской войной. Примерами в данном случае являются Вьетнам, Лаос и Кипр.

По мнению многих наблюдателей, в 70-е годы при осуществлении таких операций имело место расширение де-факто полномочий Верховного комиссара. В 80-е годы, однако, в результате финансового и политического давления этот процесс приостановился и УВКБ не проявляло готовности прийти на помощь перемещенным лицам внутри страны. Правительства Никарагуа и Сальвадора обратились с просьбой к Верховному комиссару об организации программ для перемещенных лиц, однако в обоих случаях им было отказано.

Поэтому недавние инициативы, связанные с предоставлением помощи перемещенным лицам, реализовывались на разовой основе. В Ливане Ближневосточное агентство Организации Объединенных Наций для помощи палестинским беженцам и организации работ (БАПОР) собиралось начать операцию по оказанию чрезвычайной помощи на сумму 42 млн. долларов палестинцам, перемещенным в результате интервенции Израиля в 1982 году. Операция, как первоначально предполагалось, должна была продлиться от 6 до 12 месяцев и включать восстановление системы регулярного медицинского обслуживания и образования, расселение бездомных палестинцев и ремонт поврежденных сооружений, принадлежащих БАПОР. Межобщинные столкновения в районе Бейрута и действия израильской армии на юге страны в конце концов вынудили БАПОР продлить программу почти на два года.

На тайландо-кампучийской границе Детский фонд Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ) и Международный комитет Красного Креста (МККК) первоначально отвечали за помощь лицам, перемещенным после падения правительства красных кхмеров. В 1982 году функции ЮНИСЕФ стал выполнять временный специальный орган — Орган ООН по оказанию помощи на границе (ЮНБРО). Деятельность в рамках этого нового органа была организована в увязке с мероприятиями Мировой продовольственной программы, однако финансируется она непосредственно государствами-донорами.

В последнее время в охваченных голодом районах Африки функцию по координации помощи переме-

щенным лицам как на территории, так и за пределами их стран проживания осуществлял другой новый временный орган — Бюро Организации Объединенных Наций по чрезвычайным операциям в Африке (БЧОА), учрежденное Генеральным секретарем в конце 1984 года. Его основная задача — содействовать поддержанию связей и сотрудничества между всеми правительственными, межправительственными и добровольными организациями, выполняющими операции по оказанию помощи. Помимо этого Бюро также занимается сбором средств среди государств-доноров и помогает правительствам африканских стран в создании их собственной базы для оказания помощи в чрезвычайных ситуациях и обеспечения условий для долгосрочного развития, а также для достижения самообеспечения.

Во многих ситуациях в различных странах мира деятельность международного сообщества по оказанию помощи перемещенным лицам осуществляется не через систему Организации Объединенных Наций, а через Красный Крест. МККК является нейтральной организацией, которая осуществляет свои функции во время войн и гражданских конфликтов. Созданная в 1859 году бизнесменом из Женевы Анри Дюнаном, эта организация сохраняет частный статус, и во главе ее стоит группа из 25 швейцарских граждан. Она финансируется за счет добровольных взносов национальных обществ Красного Креста и Красного Полумесяца, а также правительств и межправительственных органов. Эта организация отвечает за претворение в жизнь женевских конвенций и протоколов, которые являются правовой основой ее гуманитарной деятельности.

МККК изначально создавался для предоставления медицинских услуг больным и раненым солдатам, однако постепенно роль его значительно расширилась. Во время первой мировой войны его внимание было сосредоточено на военнопленных и их семьях, а затем он начал оказывать помощь в репатриации беженцев, предупреждении болезней, совершенствовании системы общественного здравоохранения. В 1949 году вступила в силу четвертая Женевская конвенция, что позволило МККК непосредственно включиться в деятельность по обслуживанию граж-

данского населения во время войны и в случаях стихийных бедствий.

В соответствии с недавним программным заявлением МККК Красный Крест «должен в любое время быть готовым предоставить помощь и защитить беженцев, перемещенных и возвращающихся лиц.., особенно когда они не могут обратиться к кому-либо за защитой или помощью, как это случается с некоторыми лицами, перемещенными внутри страны». Эта помощь могла бы включать «организацию свиданий с находящимися под стражей лицами, программ доставки продовольствия, обеспечения жильем, одеждой и медицинской помощью».

Национальные общества Красного Креста и Красного Полумесяца действуют в своих странах, помогая государственным органам в выполнении широкого круга задач, таких как организация здравоохранения, помощь в случае стихийных бедствий, оказание первой медицинской помощи и донорство. Прежде чем признать национальное общество, МККК выясняет, соответствует ли оно определенным «условиям признания», включая достаточную степень автономности от правительств, для того чтобы функционировать в соответствии с принципами Красного Креста. Лига обществ Красного Креста и Красного Полумесяца, штаб-квартира которой находится в Женеве, представляет собой всемирное объединение национальных обществ и выступает в качестве их координационного органа.

Начиная с конфликта в Биафре в конце 60-х годов Красный Крест обеспечивал защиту и поддержку перемещенным лицам во время многих крупнейших конфликтов и стихийных бедствий в мире. На протяжении последних шести лет МККК оказывал материальную и медицинскую помощь гражданам Анголы, покинувшим родные места в результате конфликта между правительственными войсками и УНИТА. С 1979 года делегация МККК в Сальвадоре работает вместе с Обществом Красного Креста Сальвадора в деле оказания помощи жертвам гражданской войны. Помощь по этой программе получило более 100 тыс. человек.

Во многих других развивающихся странах такие основные добровольные организации, как ОКСФАМ,

«Для врачей нет границ» и «Уорлд вижн», заняты оказанием помощи лицам, перемещенным внутри стран. В Центральной Америке важное место в области материальной помощи и физической защиты занимает церковь. В Сальвадоре церковь обеспечивает убежища для незарегистрированных перемещенных лиц и для тех, у кого нет удостоверений личности. Убежище Сан-Рок, например, размещается в католической приходской церкви в Сан-Сальвадоре и обеспечивает жильем 400 перемещенных лиц. Убежище Фей-Эсперанса, расположенное в изолированном районе недалеко от столицы, служит приютом для 600 незарегистрированных перемещенных лиц. Оно находится в ведении лютеранской церкви, которой помогает несколько врачей. Церкви, миссионерские пункты и храмы также играют важную роль в качестве временных прибежищ для перемещенных лиц в таких странах, как Гватемала, Уганда и Шри-Ланка.

И наконец, все правительства мира участвуют в оказании помощи своим перемещенным гражданам. В странах, где стихийные бедствия — редкое явление, эту задачу часто выполняют вооруженные силы и постоянно действующие службы по оказанию помощи в чрезвычайных обстоятельствах. В других странах были созданы специализированные министерства и агентства для оказания помощи таким находящимся в уязвимом положении группам людей, как перемещенные лица и беженцы.

Характерным примером является Эфиопия. Во время голода в 1974 году была создана Комиссия по оказанию помощи и восстановлению (КПВ). В настоящее время она является общепризнанным и наиболее эффективным правительственным учреждением по оказанию помощи в Африке. КПВ выполняет четыре основные функции: раннее оповещение и планирование; оказание помощи; координация внешней помощи; транспортировка и материальное обеспечение. Во время недавней чрезвычайной ситуации она сосредоточила свои усилия на распределении продовольствия среди перемещенных лиц и других жертв голода, при этом медицинское обслуживание и дополнительное питание обеспечивались добровольными

организациями. Комиссия располагает штатом численностью 17 тыс. человек и имеет более 400 пунктов на местах.

Уязвимое положение перемещенных лиц

В предоставлении защиты и оказание помощи людям, покинувшим родные места в своей стране, вовлечено большое число правительственных, межправительственных и добровольных организаций. И все же, как отмечалось выше, перемещенные лица остаются чрезвычайно уязвимой группой. Большая часть мира не является для них достаточно безопасной, они постоянно испытывают материальные лишения, их могут заставить переселиться вопреки их желанию или, наоборот, воспрепятствовать переселению. В чем же причина того, что нынешняя система защиты и помощи перемещенным лицам через организации оказалась настолько несовершенной?

Организационные трудности

Полной ясности в отношении ответственности различных межправительственных учреждений в плане защиты и материального статуса перемещенных лиц нет. Например, когда возникла проблема на границе Таиланда и Кампучии, УВКБ отказывало в помощи, если соответствующие лица не находились на территории Таиланда, где они могли считаться беженцами. В отличие от УВКБ, ЮНИСЕФ согласился оказывать помощь на границе Таиланда и Кампучии, однако счел невозможным ограничить круг получателей помощи лишь детьми и женщинами, как того требует его мандат. Последующее создание ЮНБРО одни считали позитивной реакцией на сложившуюся ситуацию, однако другие отмечали, что помощь, оказываемая ЮНИСЕФ и ЮНБРО, ведет к затягиванию решения этой острой проблемы. Помимо этого, ЮНБРО не обладает такими полномочиями по обеспечению защиты, какими наделено УВКБ.

Кризис в Эфиопии вновь выдвинул этот вопрос на первый план. УВКБ оказывало помощь перемещенным эфиопам в Судане не потому, что они, строго говоря,

являются беженцами, а просто потому, что это обездоленные люди, перешедшие международную границу. Даже с созданием БЧОА и назначением специальных представителей Генерального секретаря по операциям, связанным с чрезвычайным положением в Африке, многие добровольные организации жаловались на отсутствие координации между межправительственными учреждениями и недостаточно активное участие Организации Объединенных Наций в деятельности такого рода в Эфиопии.

У БЧОА, конечно, есть проблемы во взаимоотношениях с другими межправительственными органами, такими как Бюро Координации ООН по оказанию помощи в случае стихийных бедствий (ЮНДРО), которое также наделено функциями по координации и контролю. По словам главы БЧОА, «никто не хочет, чтобы его работу координировали... В этой работе мы неизбежно затрагиваем чьи-либо интересы».

Точно так же МККК, который является весьма уважаемой гуманитарной организацией, сталкивается с серьезными трудностями в обеспечении надлежащей защиты и оказании помощи перемещенным лицам, что частично объясняется его полномочиями, а частично — политическими реальностями, связанными с деятельностью по оказанию помощи.

МККК действует главным образом в «чрезвычайных обстоятельствах» и при этом первоочередное внимание уделяет помощи гражданским лицам в районах конфликтов, то есть людям, которые находятся за пределами досягаемости правительственных учреждений. Совершенно ясно, что он не проявляет особого желания работать с группами перемещенных лиц, которые из зоны конфликта перебрались в районы, где они находятся под защитой — благотворительной или какой-либо иной — национального правительства.

МККК может вмешаться для оказания помощи жертвам конфликта лишь с согласия обеих сторон. Получение такого разрешения отнюдь не гарантировано. МККК не мог работать в Кампучии в период правления красных кхмеров и сразу же после вооруженного вмешательства Вьетнама в 1979 году. В 1975 году, когда красные кхмеры

захватили Пномпень, иностранные граждане и их кампучийские друзья обратились во французское посольство с просьбой о предоставлении убежища под эгидой МККК. Однако красные кхмеры приказали кампучийцам покинуть здание, и о дальнейшей судьбе многих из них ничего не известно. Совсем недавно в Иране МККК столкнулся с трудностями в оказании помощи перемещенным лицам и другим людям, пострадавшим в результате войны с Ираком. Он был также выдворен однажды из Уганды, выдворен из Гватемалы и Афганистана, ему не давали работать в районах активных столкновений на территории Эфиопии и Сальвадора.

Беспристрастность МККК постоянно подвергается нападкам. С целью сохранения своего нейтралитета МККК редко открыто выступает против какой-либо стороны в конфликте. Он предпочитает сохранять каналы связи с обеими сторонами. Важным элементом его деятельности является ее конфиденциальный характер.

В Эфиопии такое положение привело к тому, что Народно-освободительный фронт Тигрэ обвинил МККК в том, что он слишком дружески настроен по отношению к правительству Аддис-Абебы. В Уганде режим Оботе не допустил автоколонны Красного Креста к перемещенным лицам в Луверо, заявив о том, что помощь якобы попадает к партизанам Армии национального сопротивления. Начиная с 1979 года новое правительство в Пномпене использовало дипломатическое давление в безуспешной попытке воспрепятствовать предоставлению Международным комитетом Красного Креста помощи перемещенным лицам на границе с Таиландом.

В Сальвадоре нейтралитет МККК нападкам не подвергался, однако его беззастенчиво использовали. Для того чтобы сохранить хорошие рабочие взаимоотношения с правительством, МККК представлял властям подробные данные о поставках продовольствия перемещенным лицам. В 1983 — 1984 годах эта информация была использована армией для нападений на перемещенных лиц, когда они собирались для получения своих пайков. В результате многие из них были запуганы и боялись в дальнейшем получать помощь, а МККК был вынужден значительно сократить свою программу снабжения их

продуктами питания. Не удивительно, что МККК отказался взять на себя координацию помощи перемещенным лицам в Сальвадоре, считая, что это неизбежно приведет к конфликту с правительством или к обвинениям со стороны партизан в сотрудничестве с ним.

Политизация деятельности по оказанию помощи

Если правительство оказывает помощь людям, которые были перемещены в результате войны, гражданского конфликта или операций по борьбе с мятежниками, то в этом случае практически неизбежно присутствуют политические мотивы. Поставки используются не только для того, чтобы помочь нуждающимся и уязвимым группам населения, но и для укрепления государственной власти.

Во время кризиса в Эфиопии, например, автономия Комиссии по оказанию помощи и восстановлению постоянно ограничивалась. Комиссар является членом Центрального комитета правящей партии, однако с 1984 года он отчитывается перед другим комитетом, контролируемым политбюро. Последнее является высшим директивным органом страны, который обвинялся в преследовании политических целей, далеко выходящих за рамки гуманитарной помощи.

Иногда, как в случае спорной программы переселения перемещенных лиц из северных провинций, у КПВ не было иного выхода, кроме как проводить политику, разработанную политбюро. В других случаях, как, например, во время принудительной эвакуации центра по распределению продовольствия Ибнат, партийные работники и службы безопасности просто-напросто действовали, не спрашивая мнения КПВ.

В Сальвадоре одно правительственное учреждение — КОНАРА — находится в ведении армии и отвечает за перемещенных лиц, подлежащих переселению. Поскольку проводимая КОНАРА политика наталкивается на широкое сопротивление, эта организация прибегает с целью добиться выполнения своего плана к угрозам отменить поставки продовольствия.

Другое правительственное учреждение по оказанию помощи — КОНАДЕС — входит в состав министерства

внутренних дел. Оно выполняет свои функции через департаментские комитеты, в которых представлены местные армейские командиры. Через этих командиров армия получает полный доступ к информации о всех перемещенных лицах, получающих государственную помощь.

Таким образом, перемещенные лица в районах столкновения не могут ничего выиграть. Если они регистрируются в КОНАДЕС, власти могут изучить их личные данные, объявить их лицами, сочувствующими партизанам, и подвергнуть преследованиям. Если они не регистрируются, то будут считаться подрывными элементами. Если же они будут активно помогать правительству, то могут подвергнуться нападению со стороны партизан.

В обеих этих странах политика в области оказания помощи перемещенным лицам не является чисто внутренним делом, а прямо или косвенно затрагивает ведущие иностранные державы.

В условиях такой политизации добровольным организациям, церквам и другим независимым учреждениям по оказанию помощи очень трудно помогать перемещенным лицам и располагать при этом хоть какой-то свободой действий.

В Гватемале добровольные организации могут функционировать лишь с разрешения армии. В большинстве случаев им разрешается направлять помощь лишь в те районы, где это отвечает стратегическим интересам армии. В Сальвадоре оказывающих помощь представителей лютеранской и католической церкви арестовывают, судят, пытаются и даже убивают. Вопреки международному праву медицинских работников рассматривают как участников боевых действий и препятствуют поставке медикаментов в районы столкновения.

В Уганде в период кризиса в «треугольнике Луверо» работников добровольных организаций не допускали в этот район в ночное время, когда военными совершалось наибольшее число злодеяний и злоупотреблений. Когда учреждения помогали создавать лагеря для перемещенных лиц, правительство воспользовалось этой возможностью, чтобы проверить состав жителей этих лагерей и изолировать тех, кто подозревался в сочувствии к

оппозиции. В Эфиопии добровольные организации также испытывали постоянное давление, которое на них оказывали власти с целью заставить их молчать о случаях нарушения прав человека.

В защиту перемещенных лиц

Лица, которые перемещены внутри своей собственной страны в результате войны или гражданского конфликта, во многих случаях находятся в худших условиях, чем те, кто покинул свою родину. Беженцам может быть предоставлено убежище. Они могут получить защиту, помощь от УВКБ и гарантии, что им не придется возвращаться на родину вопреки своей воле и что международное сообщество предпримет усилия, чтобы найти эффективное решение их проблем.

Ни одно из этих положений не распространяется на перемещенных лиц. Они остаются под юрисдикцией своего правительства, которое во многих случаях несет ответственность за то, что они покинули родные места. Если это правительство продолжает их преследовать или угрожать им, единственным видом защиты, которым они могут воспользоваться, является защита со стороны добровольных организаций, церквей и международных организаций. Однако эти органы и сами обычно вынуждены работать в условиях, которые определены правительством.

Что можно предпринять в данной ситуации? Международное сообщество основано на принципе суверенитета государств, и правительства могут поступать в рамках своих границ, практически как им заблагорассудится. Их выходящие за рамки нормального поведения действия могут быть, к сожалению, преданы забвению и даже в некотором роде поощряться их более влиятельными союзниками.

И все же крайне необходимы новые инициативы для оказания помощи перемещенным лицам. Программы, предназначенные для расселения перемещенных лиц в их собственных общинах, могут играть чрезвычайно важную роль в деле примирения и восстановления мира в стране.

В связи с тем, что правительства занимают все более жесткую позицию в отношении беженцев, а поселения беженцев непредсказуемо приобретают постоянный характер, значение работы с перемещенными лицами все более возрастает. Какие же меры необходимо принять?

Нельзя считать, что нарушения прав человекападают лишь под внутреннюю юрисдикцию государства. Устав Организации Объединенных Наций и Всеобщая декларация прав человека подтвердили закономерность озабоченности международного сообщества вопросами защиты основных прав и свобод. Эта озабоченность распространяется не только на людей, которые стали беженцами, но и на лиц, проживающих в своей стране. Поэтому любые попытки улучшить положение перемещенных лиц должны основываться на усилиях, направленных на увязывание понятия национального суверенитета с современными гуманитарными потребностями таким образом, чтобы обеспечить полное соблюдение прав, гарантированных индивидууму в соответствии с международными конвенциями о правах человека.

Права перемещенных лиц еще не получили в полной мере признания в международном праве. Лица, являющиеся жертвами войны, находятся под защитой четвертой Женевской конвенции 1949 года, дополненной ее двумя протоколами 1977 года. Однако Протокол I подписан лишь 51 государством, а Протокол II — 44 государствами. Они пока не ратифицированы большинством государств — членов НАТО и Варшавского Договора. Кроме того, некоторые государства, например Сальвадор, не признают применимость конвенций к «немеждународным» вооруженным конфликтам, происходящим в рамках границ этих государств.

Женевские конвенции и протоколы — не панацея. Их наличие не явилось препятствием для широкомасштабного варварства во время войн даже в государствах, подписавших их. И все же они содержат определенные нормы, с которыми стороны, находящиеся в состоянии войны, могли бы соизмерять свои действия. Более широкое распространение и признание согласованных на международном уровне правовых норм, без сомнения,

поможет облегчить участь перемещенных лиц внутри страны.

Вооруженный конфликт не является, конечно же, единственной причиной внутренних перемещений. Когда люди перемещаются в результате внутренней напряженности и беспорядков, которые не выливаются в вооруженный конфликт, у МККК нет непосредственного официального мандата для их защиты. Как организация, имеющая значительный опыт в этой области и репутацию нейтральной стороны, он должен обладать возможностью доступа к перемещенным лицам, находящимся вне пределов досягаемости организаций системы Организации Объединенных Наций или добровольных организаций.

Необходимо также точно определить роль УВКБ по оказанию помощи перемещенным лицам и их защите. Как указывалось выше, УВКБ обычно оказывает помощь перемещенным лицам лишь по просьбе Генерального секретаря Организации Объединенных Наций или Генеральной Ассамблеи и после получения разрешения на проведение подобных операций от соответствующих властей. Кроме того, не ясно, распространяются ли вообще полномочия УВКБ по защите на всех таких лиц. Важным шагом вперед были бы объяснение Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций сложившегося положения и создание надлежащего организационного механизма, действующего в интересах перемещенных лиц внутри страны.

Наконец, государства должны использовать любые имеющиеся в их распоряжении средства для улучшения положения перемещенных лиц. Такие средства имеют большое значение и могут в некоторых случаях играть решающую роль. В Уганде страны Содружества сумели добиться изменения в подходе правительства к перемещенным лицам в «треугольнике Луворо». Однако в Центральной Америке усилия стран Контадорской группы не завершились сколько-нибудь значительным улучшением положения перемещенных лиц. Озабоченность общественности и международное мнение играют важную роль в любом мероприятии, направленном на улучшение положения таких лиц на национальном или региональном уровне. Решающее значение в этой связи приоб-

ретают средства массовой информации, которые играют все большую роль.

Таким образом, необходимо призвать государства-доноры и международные организации поддерживать правительственные программы оказания помощи перемещенным лицам лишь после соблюдения определенных условий. Во-первых, эти программы должны соответствовать требованиям четвертой Женевской конвенции. Это означает гарантии присутствия МККК, запрещение применения насилия в отношении гражданских лиц и определение ситуаций, в которых могли бы осуществляться программы переселения.

Во-вторых, доноры должны добиваться, чтобы программы оказания помощи перемещенным лицам могли осуществляться независимо от армии. Если правительственные учреждения по оказанию помощи находятся под строгим политическим контролем, помощь должна направляться по мере возможности через международные организации и авторитетные неправительственные учреждения. Особое внимание должно уделяться направлению помощи в городские районы, где зачастую происходит концентрация перемещенных лиц в условиях крайней нищеты.

Наконец, программы оказания помощи перемещенным, например беженцам, должны гарантировать заинтересованным лицам право выбора и участия. Высказывалось предположение, что при оказании помощи вводятся своего рода ограничения свободы, создаются условия зависимости и возникает чувство безысходности. Многие перемещенные лица уже являются заключенными в своей стране, и следует восстановить их право самим распоряжаться своей судьбой.

10. Предвидение и действия

Единственный способ предсказать будущее — это иметь возможность создавать его.

Эрик Хоффер, 1954 год

Практически после каждого массового переселения раздаются призывы создать более совершенные системы раннего предупреждения. Голод в районе Африканского Рога сфокусировал внимание общественности на этом вопросе. Во всем мире люди спрашивают, почему не было принято никаких мер для того, чтобы предотвратить голод на его первоначальном этапе или предсказать возможность перемещения беженцев через государственную границу и в рамках государства.

По этому важному вопросу были высказаны две основные точки зрения. С одной стороны, полагают, что раннее предупреждение о природных стихийных бедствиях — задача вполне осуществимая, однако большинство беженцев — это жертвы «бедствий, вызываемых деятельностью человека», таких как войны, вторжения и гражданские конфликты, предсказать которые намного сложнее. Перемещение беженцев, утверждают сторонники этой точки зрения, по-видимому, предсказуемо лишь задним числом.

С другой стороны, есть люди, которые считают, что совсем нетрудно собрать информацию, необходимую для предсказания перемещения беженцев. Одни ученые считают, что можно составить программу для ЭВМ с целью обработки такой информации и подготовки точных прогнозов вынужденной миграции. Другие исследователи придерживаются более упрощенного подхода. По их мнению, необходимо провести анализ положения уязвимых групп на основе достоверных данных о районе, его населении и исторических, социально-экономических и

политических условиях. Возможно, наиболее точный ответ находится где-то между этими двумя точками зрения.

Как уже отмечалось, люди, которые столкнулись с угрозой для своей жизни или свободы, должны принять ряд решений. Должны ли они остаться или покинуть свои дома? Если они решают уйти, то куда им идти? Должны ли они уходить поодиночке, семьями или большими группами? Их ответы на эти вопросы определяются широким кругом житейских, культурных и психологических факторов. Было бы неправильно полагать, что столь сложное поведение человека можно предсказать с научной точностью.

Но было бы в равной степени неправильно отрицать саму идею раннего предупреждения. Изучив прошлые массовые перемещения, можно выделить некоторые общие модели поведения людей, решившихся на переселение. Путем анализа текущей информации с учетом выявленных моделей можно предсказать перемещения беженцев и, что более важно, принять необходимые меры. Здесь мы вновь сталкиваемся с двумя подходами: в одном подчеркивается возможность предотвращения новых потоков беженцев, а в другом делается упор на совершенствование подготовки к чрезвычайным ситуациям, возникающим в результате новых потоков. Конечно же, один подход не исключает другого.

Фактически большинство массовых уходов начинается с перемещений, различимых лишь теми, кто знаком с этим районом и местными жителями. Последующие недели или месяцы являются тем критическим периодом, в течение которого можно как подготовиться к чрезвычайной ситуации, так и по мере возможности принять необходимые меры с целью не допустить ухудшения ситуации в стране происхождения. Своевременные действия, безусловно, помогут избежать тяжелых последствий и даже спасти многие жизни.

Виды перемещения

В большинстве случаев при изучении перемещений беженцев внимание сконцентрировано на выявленных ранее «коренных причинах», таких как ухудшение природных условий, межобщинные столкновения, войны или гражданские конфликты, преследования по политическим или расовым мотивам, экономические и социальные трудности.

Хотя эти коренные причины, безусловно, лежат в основе решения беженца покинуть свой дом, их анализ сам по себе вряд ли поможет что-то предсказать. В ряде, а возможно, и в большинстве случаев люди, покинувшие родные места, представляют собой меньшинство населения, оказавшегося под воздействием этих коренных причин. Во время голода, например, одни оставляют свою деревню, другие могут вообще покинуть свою страну — такое обычно происходит с теми, кто проживает недалеко от международной границы. Однако большинство, вероятно, предпочтет умереть на своей земле или бороться за жизнь до конца — до исчезновения критической ситуации.

Поэтому прогнозы относительно передвижения беженцев должны строиться в большей степени на конкретных процессах и событиях и на том, как различные группы населения в рамках общины реагируют на них, а не на общих коренных причинах.

Перемещение на территории другой страны является лишь одним из возможных путей решения проблемы. В Эфиопии многие люди народности тигрэ покинули свои дома лишь после того, как продали свое личное имущество и скот и попытались получить кредит или залог под свой будущий урожай. Многие жители Уганды, которым после 1980 года грозило вооруженное насилие, сначала попытались остаться в своих деревнях. Потом они укрылись в лесах на территории Уганды. Вслед за этим они перебрались в пограничные районы и в конце концов ушли через границу в соседние страны. В обоих случаях этот поиск спасения свидетельствовал о том, что могут произойти массовые перемещения беженцев. Произойдет ли это и если да, то когда и каким образом,—

все это можно предсказать с помощью анализа «внешних факторов». Сюда входят географическое местоположение общины, находящейся под угрозой, расстояние до международной границы и близость государства, которое готово предоставить им убежище.

Например, неспособность найти безопасные способы ухода зачастую предопределяла масштабы движения беженцев. Поток беженцев-кампучийцев в Таиланд в период правления красных кхмеров был минимальным, несмотря на те ужасные условия, в которых проживало большинство населения. Люди попросту не могли уйти.

И наконец, для того чтобы предсказать потоки беженцев, необходимо выявить события, которые дают последний толчок, — именно они часто и приводят к возникновению потока беженцев. Событие, которое является толчком к массовому изгнанию, может быть вполне очевидным: например, официальное заявление о том, что определенные категории людей должны покинуть страну. Однако событие, которое может послужить толчком к широкомасштабному перемещению внутри страны, определить гораздо труднее, особенно стороннему наблюдателю. Существенную роль в линии поведения людей, находящихся в состоянии стресса, зачастую играют слухи.

Планирование на случай непредвиденных обстоятельств

Раннее предупреждение, которое не сопровождается принятием соответствующих мер, бесполезно. Эфиопам, которые покинули родные места в 1984—1985 годах, вряд ли станет легче, если они узнают, что их лишения можно было бы предсказать и предотвратить, будь к вопросу о предсказании возможности голода серьезное отношение.

Для того чтобы быть эффективным, раннее предупреждение должно включать два элемента. Во-первых, необходимо указать, когда может произойти массовое перемещение, а также определить численность и состав соответствующей части населения. Во-вторых, нужно

оценить возможности принимающего района и соответствующих организаций по оказанию помощи, которые будут заниматься прибывающими беженцами.

Имея такую информацию, можно предусмотреть меры на случай непредвиденных обстоятельств. Многие люди, работающие в международной системе оказания помощи, часто недооценивают как значение, так и возможность планирования на случай непредвиденных обстоятельств. Без сомнения, здесь есть определенная доля политического риска. Государства часто предпочитают замалчивать опасности, с которыми сталкиваются их граждане. Многие также опасаются того, что они называют «сбывающимся пророчеством».

Однако правильное планирование на случай непредвиденных обстоятельств уже предусматривает принятие первоначальных мер, необходимых для проведения в будущем операций по оказанию помощи. Ключевым элементом такого процесса является гибкий план, на основе которого строится, когда это необходимо, фактическая программа оказания помощи.

Такой план должен включать посекторальный анализ, с тем чтобы ни одна область не осталась без внимания. В нем определяются потребности в персонале, участки, на которых могут быть приняты или расселены беженцы, наличие продовольствия и возможные «узкие места» в системе материально-технического обеспечения. Важность и ценность такого плана в момент возникновения чрезвычайной ситуации состоит в том, что он поможет сократить до минимума время, необходимое для сбора информации и принятия решений.

Если данные раннего предупреждения указывают на то, что «возможное» перемещение становится «вероятным», то в этот район могут быть направлены основные ресурсы. Это должно осуществляться таким образом, чтобы в случае, если перемещения не произойдет, затраченные средства могли быть возвращены или направлены на иные цели с минимальными издержками. Например, сотрудников, услуги которых могут в конечном итоге потребоваться, можно привести в состояние повышенной готовности. Можно выявить транспортные средства, уже находящиеся на пути в страну или в район, над

которыми нависла угроза. Можно установить наблюдение за морскими перевозками продовольствия и направлять их таким образом, чтобы суда могли зайти в основной порт соответствующей страны. И, что более важно, можно определить запасы продовольствия и медикаментов в стране или регионе, с тем чтобы заранее знать о возможности их получения в долг с последующим его возвращением на более позднем этапе.

Когда начинается основное перемещение беженцев, планирование на случай непредвиденных обстоятельств отнюдь не теряет своего значения. Учреждения по оказанию помощи часто настолько загружены в связи с необходимостью удовлетворить текущие потребности и запросы, что просто не в состоянии продумать и разработать планы дальнейших действий.

Например, во многих ситуациях, связанных с перемещением беженцев, причиной массовой смертности были многие известные инфекционные заболевания. Частично эта проблема объясняется тем, что медицинские работники, непосредственно занимающиеся беженцами, столь заняты спасением людей, что бывают не в состоянии уследить за опасностью возникновения эпидемий. Одно из решений — поручать общее планирование людям, которые не являются медицинскими работниками. Точно так же для анализа данных раннего предупреждения в условиях чрезвычайных обстоятельств, по всей вероятности, целесообразно привлекать лиц, задача которых — не текущие операции, а прежде всего регулярная оценка положения и планирование будущих потребностей.

Наконец, раннее предупреждение и планирование на случай непредвиденных обстоятельств необходимы и тогда, когда поток беженцев уменьшается. Слишком часто единственным основанием в прогнозе будущего перемещения является простая экстраполяция данных о прошлых перемещениях. Поскольку усилия по оказанию помощи, как правило, отстают от реальной жизни, то наибольший объем поставок часто приходится на тот момент, когда потребность в них уже начинает спадать.

Сдерживающие факторы

Попытки прогнозирования и планирования перемещения беженцев сталкиваются с массой трудностей. Сложный процесс принятия решений, через который проходят отдельные лица и группы населения до того, как стать беженцами, нельзя определить однозначно. Динамика перемещения еще недостаточно выяснена. Люди, покинувшие родные места, слишком часто воспринимаются как однородная масса. При исследовании положения в общинах беженцев почти всегда упускают из виду тех, кто решил остаться дома. Во многих случаях трудно точно предсказать воздействие таких внешних факторов, как роль и отношение дружественных стран и то влияние, которое они могут оказать на ход событий. Для того чтобы создать эффективные системы раннего предупреждения, необходимо более глубоко исследовать эти и другие вопросы.

Отсутствие доступа к необходимой информации часто представляется как основное препятствие для организации раннего предупреждения. Хотя это действительно серьезная проблема, во многих случаях она обусловлена недостаточно активным поиском и использованием возможных ресурсов. Работники международных учреждений по оказанию помощи, например, часто заявляют, что они не могут осуществлять раннее предупреждение, поскольку могут прибыть в принимающую страну лишь после получения приглашения от правительства. Однако исследования показывают, что в большинстве случаев в период недавних массовых притоков беженцев международный персонал фактически был на месте, осуществляя программы оказания помощи беженцам, уже находящимся в стране.

Другая проблема — это обмен информацией. Гуманитарные организации — как добровольные, так и межправительственные — часто неохотно идут на обмен информацией. Они склонны рассматривать такую информацию как ценный товар, к которому следует относиться бережно. Даже в крупных организациях взаимный обмен информацией обычно оставляет желать лучшего. Обмен информацией между персоналом, находящимся в стра-

нах, из которых возможен отток беженцев, и в странах, которые могут предоставить убежище, часто является неполным, так как данные сначала должны пройти через штаб-квартиру организации, где они иногда задерживаются. Да и персонал на местах с обеих сторон редко собирается вместе для сопоставления своих данных. Фактически во многих случаях он настолько загружен текущей работой, что у него совсем не остается времени, чтобы остановиться, подумать, проанализировать и подготовить надлежащие записи для их сопоставления.

Самая точная и ранняя информация о возможных перемещениях, очевидно, может быть получена на местах. К сожалению, в структуре многих организаций, занимающихся беженцами, нет перспектив для продвижения по службе, а практика повышения персонала по службе путем его перевода в штаб-квартиру означает, что должности на местах зачастую заполняются людьми, относительно новыми в этой области. Децентрализация и ориентация штаб-квартир на совершенствование деятельности на местах могут изменить это положение. Кроме того, учреждения, которые постоянно занимаются вопросами беженцев, должны включить функцию раннего предупреждения в должностные обязанности всего персонала и в программу его подготовки на местах.

Хотя существуют известные трудности, но фактом является то, что последние технические достижения позволяют получить беспрецедентную по объему и качеству информацию о потенциальных массовых перемещениях. Задача сводится к тому, чтобы использовать эту технику для созидательных целей.

Превентивные меры

Эффективные системы раннего предупреждения должны предусматривать не только планирование на случай непредвиденных обстоятельств, но и соответствующие превентивные меры. До сих пор международное сообщество концентрировало свои усилия по решению глобальной проблемы беженцев на том, чтобы улучшить их положение

после перемещения. Упор делается на устранение не причин, а следствий. Однако накопленный за последние десятилетия опыт в плане изучения широкомасштабных перемещений в странах «третьего мира» тех, кто сорвался с родных мест, показывает, что недостаточно проявлять заботу о людях уже после их перемещения. Гуманитарные мероприятия по исправлению положения должны дополняться международной деятельностью и сотрудничеством по «предотвращению новых потоков беженцев».

Международное сообщество отнюдь не забывает об этой проблеме. В декабре 1980 года по инициативе Федеративной Республики Германии Генеральная Ассамблея Организации Объединенных Наций предложила государствам-членам представить Генеральному секретарю предложения о формах сотрудничества, необходимых для предотвращения новых потоков беженцев. Год спустя Генеральный секретарь назначил Группу правительственных экспертов для проведения всестороннего анализа данной проблемы и разработки соответствующих рекомендаций относительно требуемых мероприятий. После большого числа заседаний Группа представила свой доклад в мае 1986 года.

Изучив коренные причины массовых перемещений и нынешнюю систему защиты беженцев и предоставления им помощи, Группа пришла к следующему заключению:

Эффективность усилий системы Организации Объединенных Наций в вопросах, связанных с предотвращением новых потоков беженцев, серьезно снижается в результате того, что принципы международного права соблюдаются не полностью, что многие решения Совета Безопасности не признаются и не выполняются, а резолюции Генеральной Ассамблеи игнорируются.

Для того чтобы предотвратить массовые перемещения, говорится в докладе, государства должны уважать Устав Организации Объединенных Наций, использовать мирные средства для разрешения споров, воздерживаться от проведения такой политики, которая приводит к появлению перемещенных лиц, и сотрудничать в деле предотвращения новых потоков беженцев. Различные органы и учреждения системы Организации Объединен-

ных Наций должны лучше координировать свои действия и полнее использовать свои соответствующие полномочия для устранения ситуаций и проблем, способных вызвать массовые перемещения.

Вряд ли кто-нибудь станет оспаривать такие общие рекомендации. Однако Группе правительственных экспертов не удалось представить конкретные предложения или указать пути, каким образом последние технические достижения и имеющиеся информационные системы можно было бы использовать в целях раннего предупреждения и проведения превентивных мероприятий.

Вполне очевидно, что создавать еще один междуна-родный бюрократический аппарат мировому сообществу не нужно. Перспективным подходом стали бы перестройка и укрепление имеющихся механизмов раннего предупреждения, оснащенных постоянным руководящим звеном.

Одно подробно разработанное предложение относительно того, как осуществить вышесказанное, содержалось в исследовании о массовых уходах населения, подготовленном Специальным докладчиком в 1981 году для Комиссии по правам человека. Исследование предусматривало создание системы раннего предупреждения на основе регулярного сбора данных из всех имеющих отношение к этой проблеме надежных источников. На основе этих данных Генеральному секретарю Организации Объединенных Наций могли бы представляться доклады о возникновении ситуаций, в результате которых возможны массовые перемещения.

После изучения этих докладов Генеральный секретарь мог бы использовать свою исполнительную власть для определения того, какие меры необходимы со стороны системы Организации Объединенных Наций и международного сообщества. На первоначальном этапе он мог бы организовать обсуждение с теми правительствами, которые в наибольшей степени затронуты такой неустойчивой ситуацией, а также с соответствующими региональными организациями.

На следующем этапе сотрудник, назначенный Генеральным секретарем и выступающий от его имени, ин-

формировал бы о такой ситуации стороны, которые в состоянии принять превентивные меры, например государства-члены, соответствующие органы системы Организации Объединенных Наций, Комиссию по правам человека или соответствующую региональную организацию. Должны также предупреждаться и учреждения, занимающиеся гуманитарными вопросами, с тем чтобы они имели возможность быстро отреагировать на массовые перемещения, если таковые действительно будут иметь место. Этот сотрудник отвечал бы за то, чтобы такая ситуация постоянно находилась под контролем соответствующих органов. В то же время он давал бы консультации относительно того, как наилучшим образом распределить помощь между пострадавшими районами, и обеспечивал бы эффективную координацию деятельности правительств и неправительственных учреждений.

В заключительном разделе исследования по массовым уходам населения конкретно перечислены также задачи, возлагаемые на такого сотрудника: контроль и раннее предупреждение; недопущение политизации гуманитарных решений; осуществление функций, которые другие учреждения не могут взять на себя по причине организационных или мандатных ограничений, и выполнение функции посредника между заинтересованными сторонами. Этому сотруднику могла бы оказывать помощь небольшая специальная временная группа «наблюдателей в гуманитарной области», которая контролировала бы положение в данной области и благодаря своему присутствию содействовала бы снижению напряженности. Это позволило бы избежать создания нового бюрократического механизма.

Подобная инициатива, конечно, чревата политическими проблемами. Раннее предупреждение и превентивные меры могут оказаться в противоречии с решениями и политикой суверенных государств. Такая деятельность, несомненно, будет рассматриваться некоторыми странами как вмешательство в их внутренние дела. Однако данная проблема не является непреодолимой. Если руководить такой системой раннего предупреждения твердо, непредвзято и умело, то по крайней мере некоторую долю враждебности со стороны прави-

тельств можно будет предупредить. Если качество раннего предупреждения не будет вызывать обоснованных сомнений, то такое предупреждение принесет пользу непосредственно заинтересованным государствам и облегчит задачу многих традиционных доноров, а также оперативных учреждений.

Несомненно, пора по-новому подойти к этой проблеме. Люди всего мира, придерживающиеся различных политических взглядов, своим откликом на кризис в Африке продемонстрировали озабоченность судьбой тех, кто покинул родные места. Теперь необходимо дать концентрированное выражение этой озабоченности и довести ее до сведения лиц, ответственных за разработку политики на национальном и международном уровнях. Предсказание перемещений беженцев и связанное с этим планирование должны стать первым шагом на пути к искоренению этого явления. Превентивные меры необходимо принять и в политической области, где возникают конфликты, вызывающие основные потоки беженцев.

На правительства развитых стран мира возлагается особая ответственность. В последние годы промышленно развитые страны проявляли все большую нетерпимость по отношению к беженцам и жителям развивающихся стран, ищущим убежища. Однако очень редко они использовали имеющиеся в их распоряжении дипломатические и экономические ресурсы для устранения коренных причин или хотя бы для противодействия возникновению потоков беженцев и решения этой проблемы. Действительно, продавая оружие, занижая цены на сырье и поддерживая репрессивные правительства, они косвенно играют ведущую роль в создании или увековечении условий, вызывающих потоки беженцев.

Поэтому правительства развитых стран должны начать работу по устранению причин массовых перемещений. Для многих это приведет к серьезной переориентации их нынешней внешней и экономической политики. Этого невозможно добиться в одночасье, без постоянного давления со стороны общественности. Не добиться перемен и с помощью одних лишь моральных проповедей: руководителей развитых стран необходимо убедить в ре-

альных выгодах от содействия развитию, международному сотрудничеству и мирному разрешению споров. За подтверждением этого далеко ходить не надо. Наглядными уроками служат недавние события в ряде стран — от Польши до Уганды и от Гаити до Филиппин. Уж слишком часто наиболее могущественные государства мира не используют свое влияние и ресурсы для оказания помощи тем, кто беден и беспомощен.

Приложение: Информационная справка о Независимой комиссии по международным гуманитарным вопросам

Создание Независимой комиссии по международным гуманитарным вопросам явилось откликом группы известных деятелей со всех частей света на необходимость углубить осознание международной общественностью гуманитарных проблем и способствовать созданию обстановки, благоприятной для прогресса в гуманитарной области.

Первое пленарное заседание Независимой комиссии по международным гуманитарным вопросам состоялось в Нью-Йорке в ноябре 1983 года. Деятельность Комиссии должна стать частью неуклонных усилий мирового сообщества в создании более адекватной международной системы, чтобы защитить человеческое достоинство, надлежащим образом противодействовать вопиющей несправедливости и решать гуманитарные проблемы, все чаще возникающие в современном мире — мире, где первоочередное внимание уделяется, как правило, экономическим, социальным и военным вопросам.

История вопроса

В 1981 году Генеральная Ассамблея Организации Объединенных Наций приняла резолюцию о новом международном гуманитарном порядке, в которой она признала «важность дальнейшего совершенствования всеобъемлющей международной структуры, в полной мере учитывающей существующие документы по гуманитарным вопросам, а также необходимость уделять внимание таким аспектам, которые еще недостаточно разработаны». Было подчеркнуто, что «организационные структуры и деятельность правительственных и неправительственных органов, возможно, нуждаются в дальнейшем совершенствовании, с тем чтобы эффективно реагировать на ситуации, требующие гуманитарных действий».

На следующий год Генеральная Ассамблея поддержала «предложение о создании вне рамок Организации Объединенных Наций Независимой комиссии по международным гуманитарным вопросам, состоящей из известных деятелей в гуманитарной области или лиц, имеющих большой опыт правительственной или международной деятельности».

В 1985 году Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций представил Генеральной Ассамблее всеобъемлющий доклад и замечания правительств по вопросу о новом международном гуманитарном порядке. В докладе приводились описание Независимой комиссии и характеристика ее деятельности. В последующей резолюции Генеральная Ассамблея приняла к сведению деятельность Комиссии и отметила, что она с интересом ожидает результаты ее усилий и ее заключительный доклад.

Состав Комиссии

Комиссия является независимым органом, члены которого участвуют в его работе в личном качестве, а не в качестве представителей правительств или международных органов, к которым они могут иметь отношение. В своей работе Комиссия призвана дополнять, но не дублировать деятельность существующих правительственных или неправительственных органов и оказывать содействие проведению переговоров между правительствами и развитию межгосударственных отношений, но без вмешательства в такие переговоры или отношения.

Состав Комиссии, который должен оставаться ограниченным, определяется на основе принципа справедливого географического распределения. В настоящее время она насчитывает 27 членов. Комиссия осуществляется свою работу через небольшой Секретариат, который занимается координацией исследовательской деятельности и техническим обслуживанием работы Комиссии. В своей деятельности Комиссия использует рекомендации правительств, существующих международных правительственных и неправительственных органов и ведущих экспертов.

Программа работы

С гуманитарными проблемами, актуальными для современного общества, связано, безусловно, много важных вопросов. Обладая ограниченным трехлетним мандатом на 1983 — 1986 годы, Комиссия избрала для изучения три основные области, в которых, как она считает, ее вклад может быть особенно эффективным. Этими областями являются следующие:

- гуманитарные нормы в условиях вооруженных конфликтов;
- стихийные бедствия и бедствия, вызванные деятельностью человека;
- уязвимые группы населения, нуждающиеся в особом внимании и защите, например беженцы и перемещенные лица, лица без гражданства, дети и молодежь, коренное население и т. д.

В основе выводов и рекомендаций Комиссии лежат исследования отдельных проблем, проведенные при участии признанных экспертов и национальных или международных органов, приглашенных со всех

частей света с учетом их специальных знаний и опыта. Помимо непосредственного привлечения экспертов в рамках подготовки исследований программного характера Комиссия также организует специализированные дискуссии или обсуждения по методу «мозговой атаки». Во избежание дублирования усилий и чтобы дополнить осуществляемые проекты и оказать стимулирующее воздействие на реализацию новаторских решений, Комиссия поддерживает тесные контакты с учреждениями, которые уже занимаются соответствующей проблематикой. Руководителей этих организаций или их представителей приглашают на проходящие каждые два года пленарные заседания Комиссии.

Исследования и консультации экспертов, получаемые Комиссией, а также ее собственные обсуждения различных вопросов находят отражение в серии периодически публикуемых тематических докладов. Эти доклады предназначены для руководящих работников правительств, региональных органов, межправительственных и неправительственных организаций, а также для широкой общественности. Они должны четко и кратко излагать суть вопроса, а также содержать общий обзор положения, стимулировать дальнейшие исследования, вносить рекомендации и предлагать конкретные варианты последующих мер.

Первый тематический доклад для Комиссии, озаглавленный «Голод: бедствие, вызванное деятельностью человека?», был опубликован в 1985 году. Цель доклада — привлечь внимание широкой общественности к проблеме голода в значительной части Африки и в странах «третьего мира», рекомендовать позитивные решения и облегчить дальнейшее изучение и анализ положения. Доклад уже опубликован на восьми языках, и Комиссия считает целесообразным распространять указанные тематические доклады, не дожидаясь опубликования ее заключительного доклада.

Тематические доклады об обезлесении, опустынивании, исчезнувших лицах, детях улицы, гуманитарных нормах и вооруженных конфликтах, а также о беженцах опубликованы в 1986 году. Готовятся дополнительные доклады о коренном населении, лицах без гражданства, массовых высылках, мероприятиях в связи со стихийными бедствиями, о городской миграции и по другим вопросам.

Работа Комиссии завершится опубликованием заключительного доклада, которое намечено на конец 1986 года. В заключительном докладе речь пойдет о гуманитарных последствиях широкого круга различных глобальных проблем. Он станет концептуальной и практической программой эффективного решения той козассальной задачи, которую представляют собой гуманитарные проблемы в современном обществе.

Члены Комиссии

Садруддин АГА ХАН (Иран) — Верховный комиссар ООН по делам беженцев (1965—1977 гг.); специальный консультант при Генеральном секретаре ООН с 1978 г.; Специальный докладчик Комиссии ООН по правам человека (1981 г.); президент-основатель Бельливской группы.

Сусанна АНЬЕЛЛИ (Италия) — заместитель министра иностранных дел с 1983 г.; член итальянского сената; член Европейского парламента (1979—1981 гг.); журналистка и автор ряда работ.

Паулу Эваристу АРНС (Бразилия) — кардинал-архиепископ Сан-Паулу; ректор Папского католического университета (штат Сан-Паулу); журналист и автор ряда работ.

Талал ибн Абдель Азиз АС-САУД (Саудовская Аравия) — президент Программы арабских государств Персидского залива для организаций системы ООН, занимающихся вопросами развития (АЗФОНД); специальный представитель ЮНИСЕФ (1980—1984 гг.); бывший управляющий королевскими дворцами, министр коммуникаций, финансов и национальной экономики и заместитель председателя Верховной комиссии по планированию.

Мохаммед БЕДЖАУИ (Алжир) — член Международного Суда с 1982 г.; генеральный секретарь Совета министров (1962—1964 гг.); министр юстиции (1964—1970 гг.); посол во Франции (1970—1979 гг.); представитель при ЮНЕСКО (1971—1979 гг.); постоянный представитель при Организации Объединенных Наций в Нью-Йорке (1979—1982 гг.).

Хенрик БЕЕР (Швеция) — генеральный секретарь Лиги обществ Красного Креста (1960—1982 гг.); генеральный секретарь шведского Красного Креста (1947—1960 гг.); член совета Международного института по окружающей среде и развитию и Международного института гуманитарного права.

Игорь Павлович БЛИЩЕНКО (СССР) — профессор, доктор юридических наук, заведующий кафедрой международного права Университета дружбы народов имени П. Лумумбы; вице-президент Ассоциации советских юристов; заместитель представителя СССР в Комиссии ООН по правам человека.

Симона ВЕЙ (Франция) — член Европейского парламента и его председатель (1979—1982 гг.); возглавляет Комитет Европейского парламента по правовым вопросам; бывший министр здравоохранения, социального обеспечения и по вопросам семьи (1974—1979 гг.).

Пьер ГРАБЕР (Швейцария) — президент Швейцарской Конфедерации (1975 г.); министр иностранных дел (1975—1978 гг.); председатель Дипломатической конференции по гуманитарному праву (1974—1977 гг.).

ЖУ СИНЬ (Китай) — вице-президент Китайской академии общественных наук; профессор философии Сяомыньского университета; президент Китайского национального общества истории мировой философии.

Манфред ЛЯХС (Польша) — член Международного Суда с 1967 г. и его Председатель (1973—1976 гг.); профессор в области политических наук и международного права; бывший председатель Юридического подкомитета Комитета ООН по использованию космического пространства в мирных целях.

Роберт С. МАКНАМАРА (США) — Президент Всемирного банка (1968 — 1981 гг.); министр обороны (1961—1968 гг.); президент «Форд мотор компани» (1960—1961 гг.); попечитель Брукингского института, Фонда Форда. Института проблем города и Калифорнийского технологического института; автор ряда работ.

Мохаммед МЗАЛИ (Тунис) — премьер-министр и генеральный секретарь Социалистической дустуровской партии; член Национального собрания с 1959 г.; бывший министр национальной обороны, национального просвещения, здравоохранения и по делам молодежи и спорта; автор ряда работ.

Лазар МОЙСОВ (Югославия) — член Президиума Социалистической Федеративной Республики Югославии; бывший союзный секретарь по иностранным делам; посол в СССР, Монголии, Австрии, постоянный представитель при Организации Объединенных Наций (1958—1974 гг.); Председатель тридцать второй сессии Генеральной Ассамблеи ООН и первой специальной сессии по разоружению (1978 г.).

Садако ОГАТА (Япония) — профессор Института международных отношений, университет «София» (Токио); представитель Японии в Комиссии ООН по правам человека; член Трехсторонней комиссии.

Дэвид ОУЭН (Соединенное Королевство) — член парламента с 1966 г.; лидер Социал-демократической партии с 1983 г.; министр иностранных дел (1977—1979 гг.).

Виллибальд П. ПАР (Австрия) — генеральный секретарь Всемирной туристской организации; министр иностранных дел (1976—1983 гг.); посол; вице-президент Международного института прав человека (Страсбург).

Шридат С. РАМПАЛ (Гайана) — генеральный секретарь Содружества с 1975 г.; бывший генеральный прокурор, министр иностранных дел и юстиции.

Салим А. САЛИМ (Танзания) — заместитель премьер-министра и министр обороны; бывший премьер-министр и министр иностранных дел; посол в Египте, Индии, Китае и постоянный представитель при Организации Объединенных Наций; бывший Председатель Генеральной Ассамблеи и Совета Безопасности ООН.

Леопольд Седар СЕНГОР (Сенегал) — член Французской академии; президент Республики Сенегал (1960—1980 гг.); член Совета минист-

ров Франции до получения его страной независимости в 1960 г.; поэт и философ.

СУДЖАТМОКО (Индонезия) — ректор Университета Организации Объединенных Наций в Токио с 1980 г.; посол в США; член «Римского клуба» и попечитель Аспенского института и Фонда Форда.

Хасан Бен ТАЛАЛ (Иордания) — наследный принц Хашимитского Королевства; основатель Королевского научного общества и «Форума арабской мысли»; занимается национальным развитием Иордании и разработкой национальной, экономической и социальной политики; автор ряда работ.

Десмонд ТУТУ (Южная Африка) — архиепископ Кейптауна; лауреат Нобелевской премии мира; бывший генеральный секретарь Южно-африканского совета церквей; профессор теологии.

Э. Гоф УИТЛЕМ (Австралия) — бывший премьер-министр (1972—1975 гг.); бывший министр иностранных дел (1972—1973 гг.); член парламента (1952—1978 гг.); представитель при ЮНЕСКО.

Айвен Л. ХЕД (Канада) — президент Международного центра исследований в области развития (МЦИР); специальный помощник премьер-министра Канады (1968—1978 гг.); королевский адвокат.

М. ХИДАЙТУЛЛА (Индия) — вице-президент Индии (1979—1984 гг.); бывший председатель Верховного суда (1968—1970 гг.); председатель судов города Нагпур и штата Мадхья-Прадеш (1954—1958 гг.); ректор университета «Джамиа Миллиа Исламиа» с 1979 г.; бывший ректор университетов Дели и штата Пенджаб; автор ряда работ.

Азиза ХУСЕЙН (Египет) — член Совета по вопросам народонаселения; президент Международной федерации обществ регулирования деторождения (1977—1985 гг.); член Международной академии мира, Хельсинки (1971 г.); член совета Аспенского института гуманитарных исследований (1978—1979 гг.).

Луис ЭЧЕВЕРРИЯ АЛЬВАРЕС (Мексика) — президент Республики (1970—1976 гг.); основатель и генеральный директор Центра экономических и социальных исследований стран «третьего мира» с 1976 г.; бывший посол в Австралии, Новой Зеландии и представитель при ЮНЕСКО.

Монография

**Беженцы
Динамика перемещений**

Редактор *Т. А. Стаф*

Технический редактор *Е. Б. Голова*

Корректор *Н. А. Скрыбина*

ИБ № 1572

Сдано в набор 24.05.89. Подписано в печать 01.09.89.
Формат 84×108¹/₃₂. Бумага финская. Гарнитура «Таймс».
Печать офсетная. Усл.-печ. л. 10,92. Усл. кр.-отт. 11,34. Уч.-изд. л. 10,59.
Тираж 5000 экз. Заказ №3332. Цена 1 р. 50 к. Изд. № Т-626.

Издательство «Международные отношения»
107078, Москва, Садовая-Спасская, 20

Набрано в Экспериментальной типографии ВНИИ полиграфии Госкомпечати СССР
103051, Москва, Цветной бульвар, 30

Отпечатано в типографии № 6 Госкомпечати СССР
109088, Москва, ул. Южнопортовая, 24

*В 1989 году издательство "Международные отношения"
выпустит следующие доклады Независимой комиссии
по международным гуманитарным вопросам*

ДЕТИ УЛИЦЫ: растущая трагедия городов. 8 л.
1 р. 50 к.

ГИБНУЩИЕ ЛЕСА: последствия обезлесения для человека. 5 л. 1 р. 50 к.

ГОЛОД: бедствие, вызванное деятельностью человека? 8,5 л. 1 р. 50 к.

ИСЧЕЗНУВШИЕ: метод террора. 6 л. 1 р. 50 к.

КОРЕННОЕ НАСЕЛЕНИЕ: глобальное стремление к справедливости. 12 л. 1 р. 50 к.

ПУСТЫНЯ НАСТУПАЕТ: последствия просчетов. 7,6 л.
1 р. 50 к.

СОВРЕМЕННЫЕ ВОЙНЫ: гуманитарные проблемы. 13 л. 1 р. 50 к.

СОХРАНИТ ЛИ ЧЕЛОВЕЧЕСТВО ЧЕЛОВЕЧНОСТЬ?
(Заключительный доклад). 15 л. 1 р. 50 к.

БЕЖЕНЦЫ

ДОКЛАД ДЛЯ НЕЗАВИСИМОЙ КОМИССИИ ПО МЕЖДУНАРОДНЫМ ГУМАНИТАРНЫМ ВОПРОСАМ

В мире сегодня свыше 13 млн. беженцев, и их число неуклонно растет. Кроме того, как показывает этот доклад, все новые миллионы людей становятся жертвами массового изгнания, программ насильственного переселения, а также перемещения в пределах собственных стран. Каковы причины все новых человеческих страданий? С какими условиями сталкиваются эти наиболее ущемленные в своих правах люди? И что, помимо уже предпринимающихся широких действий международного сообщества в гуманитарной области, следует осуществить, чтобы углубить наше понимание этой человеческой трагедии, укрепить международное право и повысить эффективность работы участвующих в этом деле организаций?

Таковы вопросы, которые поднимаются в этом докладе. На основе примеров из разных регионов мира в нем поставлена цель обозначить путь к реалистичным и эффективным методам предсказания возможности и предотвращения роста потока перемещенных лиц, равно как и оказания немедленной помощи и определения вариантов решения проблемы на длительную перспективу. Доклад обращает наше внимание, в частности, на ужесточение позиции западных правительств в условиях двойного давления, связанного с экономической миграцией и политическими беженцами; на то, что основная ответственность за различные формы недобровольной миграции ложится на правительства; на слабые места и пробелы в международном праве и практике, которые необходимо восполнить во имя подлинной защиты гуманитарных прав беженцев и других перемещенных лиц.

